

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN



Tesis Doctoral presentada para optar al título de
Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos

**EL PAPEL DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA EN LAS LEGISLATURAS
SUBNACIONALES ARGENTINAS**

Autora:
Cecilia Graciela Rodríguez

Directora:
Mercedes García Montero

2014

*A mis padres, por tanto amor, por el sacrificio que han hecho para que pueda estudiar,
y principalmente por enseñarme que en la vida el secreto para salir adelante es el esfuerzo.*

Agradecimientos

*“Somos nuestra memoria,
somos ese quimérico museo de formas inconstantes,
ese montón de espejos rotos.” (Jorge Luis Borges)*

En este largo camino de investigación que inicié hace ya varios años, en primer lugar en La Rábida y posteriormente en la Universidad de Salamanca, conté con el apoyo de diversas instituciones y personas a quienes quiero expresar mi enorme gratitud. Para comenzar quisiera agradecer a la directora de esta tesis, la profesora Mercedes García Montero a quien le agradezco la confianza que ha depositado en mí, su constante apoyo a lo largo de estos años, su paciencia y cariño, porque sin su colaboración hoy esta tesis no llegaría a su fin. Por todo ello, ¡mil gracias Mer!

Al inicio de esta aventura tuve el placer de conocer a dos personas que marcaron mi camino en este largo proceso de formación, una de ellas es Manuel Alcántara a quien le agradezco las innumerables oportunidades que me ha brindado y que me han permitido crecer personal y profesionalmente. Gracias a él he podido conocer América Latina y su gente y fundamentalmente le estoy agradecida por brindarme su ayuda desde el día que llegué a Salamanca. La segunda persona a la que quisiera mencionar es Patricia, quien fue la coordinadora del grupo de Máster y Doctorado de La Rábida y gracias a su ayuda me animé a continuar por este largo camino de la investigación.

Durante este período he contado con el apoyo económico de la Agencia Española de Cooperación Internacional, de la Fundación Carolina, la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas y del Instituto de Iberoamérica, éste último no sólo ha sido mi lugar de trabajo sino que se convirtió en un segundo hogar donde tuve la oportunidad de conocer a muchas personas que hoy son amigos entrañables. A su vez quiero agradecer a Ludolfo Paramio quien me avaló en mis estudios de doctorado y a las instituciones que me acogieron durante mis estancias de investigación en la Universidad de Lovaina en Bélgica y la Universidad de la República en Uruguay.

Sin duda la Universidad de Salamanca me ha brindado muchos amigos que hoy están repartidos por varios países como Agus, Fede, Iris y Luis que me acompañan desde la Rábida así como Gerardo, Luis, Pablo, Guille, Rafa, Giselle y Carlos. Corriendo el riesgo de olvidar mencionar a muchas personas quiero agradecer a todos los miembros que integran la familia del Instituto de Iberoamérica y especialmente al Equipo de Elites Parlamentarias por permitirme conocer países que me han recibido con los brazos abiertos. De todas las personas que conocí en el Insti quisiera

destacar a Toki, Fran, Mar, Theresa, Marga, Patri, Lina, María, Sebas y muy especialmente a Cristina de quien he aprendido muchísimo y con quien ha sido un placer trabajar.

He dejado para el final y no por ser menos importantes, a mi familia argentina y mi familia española. Ellos son mis pilares y quienes me acompañan día a día. A mis padres les agradezco enormemente todo su apoyo, por enseñarme a ser quien soy hoy y por darme hasta lo que no tienen...a mi padre le agradezco esos mates que me cebaba mientras estudiaba para que no me venza el cansancio, y a mi madre por esperarme en cada regreso a Venado Tuerto con mis alfajores preferidos...también agradezco a mis hermanos que siempre me han hecho reír, me han cuidado y han estado junto a mis padres en momentos difíciles en los que la distancia no me ha permitido estar, a Félix por su paciencia, comprensión, el apoyo diario y por creer siempre en mí...por estar convencido que esta tesis sería un hecho y por su familia que me ha recibido con los brazos abiertos como una hija más.

ÍNDICE

	Pág.
Índice de cuadros	xi
Índice de mapas	xi
Índice de tablas	xi
Índice de gráficos	xv
Listado de Alianzas y Partidos Políticos	xxi
 Summary	 1
 Introducción	 27
Preguntas de Investigación	29
Estrategia de Análisis	29
Relevancia del análisis subnacional	31
Estructura del trabajo	32
 Capítulo 1: La oposición parlamentaria y su estudio en un contexto presidencial y federal	
Introducción	35
1 ¿Qué entendemos por oposición?	37
1.1 La oposición legislativa. Algunas precisiones teóricas	38
1.2 Nuevos abordajes teóricos	44
1.3 El parlamento como espacio político para la actuación de la oposición	47
2. Abordaje teórico de la relación gobierno-oposición en un contexto presidencial y federal	49
2.1 Características del presidencialismo argentino	51
2.2 Análisis gobierno-oposición en un contexto presidencial	55
2.3 Presidencialismo y cooperación: estrategias para evitar la parálisis legislativa	57
2.4 Dinámicas de cooperación legislativa	59
2.5 Escenarios de cooperación legislativa	60
2.6 Tipos de oposición	63
Recapitulación	64
 Capítulo 2: Las legislaturas provinciales en su contexto	
Introducción	67
1. Las legislaturas subnacionales argentinas como objeto de estudio	68
2. El Congreso de la provincia de Buenos Aires	71

3. El Congreso de la provincia de Córdoba	80
4. El Congreso de la provincia de Entre Ríos	86
5. El Congreso de la provincia de Río Negro	92
6. El Congreso de la provincia de Santa Fe	97
Recapitulación	102

3. El papel legislativo de la oposición

Introducción	105
1. Cuestiones metodológicas	106
1.1 Período de tiempo estudiado y unidades de análisis	106
2. Construcción de la variable dependiente	108
2.1 ¿Qué se entiende por “ <i>papel legislativo de la oposición</i> ”?	108
2.2 ¿Cómo se mide?	110
3. Dimensión Participación Legislativa	111
3.1 Construcción del Indicador: Participación Legislativa de la Oposición	111
3.2 La actividad legislativa como variable dependiente	112
a. Estudios centrados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo que abordan el contexto latinoamericano	112
b. Estudios que abordaron la actividad legislativa a nivel subnacional	115
3.3 ¿Qué factores determinan la participación legislativa de la oposición?	119
3.4 Variables Explicativas	121
3.4.1 Variable Institucional	121
a. Comisión de Labor Parlamentaria	123
3.4.2 Variable Política	124
a. Oposición Efectiva	126
3.4.3 Variable Electoral	128
a. Sistema Electoral	128
3.4.4 Variables de Contexto	130
a. Apoyo electoral	130
b. Rendimiento económico	131
3.5 Tratamiento de los datos	131
4. Dimensión Cualitativa	132
4.1 Abordajes teóricos sobre la clasificación de las leyes	132
4.2 Propuesta taxonómica	137
5. Dimensión Estrategia Legislativa	138
5.1 El copatrocinio de las leyes como estrategia cooperativa	139
Recapitulación	140

Capítulo 4: La Participación legislativa de la oposición

Introducción	143
1 Actores con capacidad de iniciativa legislativa	144
2 Actividad legislativa: Análisis empírico de los casos de estudio	146
2.1 La participación legislativa de la oposición	146
2.2 La participación legislativa de los partidos políticos	153
a. Período 1995-1999	157
b. Período 1999-2003	161
c. Período 2003-2007	163
3. Factores Determinantes de la Participación Legislativa de la Oposición	167
3.1 Variable dependiente: Participación Legislativa de la Oposición	167
3.2 Clasificación de la oposición según su nivel de participación	167
3.3 Variables explicativas e hipótesis	167
3.3.1 Comisión de Labor Parlamentaria	167
3.3.2 Índice de Oposición Efectiva	168
3.3.3 Sistema Electoral	171
3.3.4 Apoyo electoral	172
3.3.5 Rendimiento económico	175
3.4 Análisis cualitativo comparado de los datos (<i>Crisp Set</i>)	175
3.4.1 Discusión de los resultados	177
Recapitulación	178

Capítulo 5: El contenido de la agenda legislativa

Introducción	181
1.La clasificación de las leyes	182
1.1 La difícil tarea de ponderar las leyes	183
2. El contenido de la agenda legislativa	185
2.1 El contenido de la legislación sancionada en cada provincia	188
2.2 El contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición	188
2.3 El contenido de la agenda legislativa según el tipo de oposición	193
2.4 El contenido de la agenda legislativa iniciada en copatrocinio	193
Recapitulación	197

Capítulo 6: Análisis de redes de cooperación legislativa

Introducción	199
1. El copatrocinio legislativo. Análisis empírico	201
1.1 Participación legislativa de la oposición. Leyes iniciadas en solitario y en copatrocinio	201
1.2 Clasificación de la oposición según su nivel de participación y de cooperación	203

1.3 El copatrocinio legislativo ¿exclusividad de la oposición?	204
1.4 Los partidos políticos y el copatrocinio legislativo	205
2. Análisis de las redes de cooperación legislativa	208
2.1 Provincia de Buenos Aires	209
2.2 Provincia de Córdoba	214
2.3 Provincia de Entre Ríos	219
2.4 Provincia de Río Negro	220
2.5 Provincia de Santa Fe	224
Recapitulación	228
Conclusiones Finales	231
Concluding Remarks	237
Anexo	245
Bibliografía	261
Fuentes legales y abreviaturas utilizadas	275
Otras fuentes	277

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Variable dependiente. El papel legislativo de la oposición	7
Cuadro 2: Modelo de legislatura: Relación gobierno-oposición en un contexto presidencialista.	31
Cuadro 3: Escenarios de cooperación legislativa entre el oficialismo y la oposición	36
Cuadro 4: El papel legislativo de la oposición y las dimensiones que lo componen	85
Cuadro 5: Variables Explicativas de la PLO	94

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1: Provincias argentinas analizadas	45
Mapa 2: Provincia de Buenos Aires (divido en distritos y secciones electorales)	46
Mapa 3: Provincia de Córdoba (divido en departamentos)	55
Mapa 4: Provincia de Entre Ríos (dividido en departamentos)	61
Mapa 5: Provincia de Río Negro (dividido en departamentos)	66
Mapa 6: Provincia de Santa Fe (dividido en departamentos)	72

ÍNDICE DE TABLAS

CAPÍTULO 1

Tabla 1.1: Principales autores y enfoques en el estudio de la oposición en los regímenes democráticos	19
Tabla 1.2: Clasificación de la oposición latinoamericana	38

CAPÍTULO 2

Tabla 2.1: Brecha de población y producto per cápita en países federales de América	42
Tabla 2.2: Comparación de ordenamiento de provincias según indicadores económico – sociales	44
Tabla 2.3: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (1995-2007) Número y porcentaje de escaños	47
Tabla 2.4: Evolución de la composición de la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (1995-2007) Número y porcentaje de escaños	48
Tabla 2.5: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados, Senadores y Cámara	56

Única de la Provincia de Córdoba (1995-2007) Número y porcentaje de escaños

Tabla 2.6: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia de Entre Ríos (1995-2003) Número y porcentaje de escaños 62

Tabla 2.7: Evolución de la composición del Congreso de la Provincia de Río Negro (1995-2003) Número y porcentaje de escaños 67

Tabla 2.8: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados y Senadores de la Provincia de Santa Fe (1995-2003) Número y porcentaje de escaños 72

Tabla 2.9: Características electorales, institucionales y políticas de las provincias analizadas 77

CAPÍTULO 3

Tabla 3.1: Legislaturas analizadas, N° de leyes sancionadas, períodos de sesiones y períodos de gobierno (unidades de análisis) 82

CAPÍTULO 4

Tabla 4.1: Actores con iniciativa legislativa 119

Tabla 4.2: Leyes sancionadas que fueron iniciadas por el oficialismo con origen en el Poder Ejecutivo y por el contingente legislativo oficialista. Período (1995-2007) 121

Tabla 4.3: Número de leyes sancionadas por provincia en cada período de gobierno (1995-2007) 123

Tabla 4.4: Clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa 143

Tabla 4.5: Comisión de Labor Parlamentaria 144

Tabla 4.6: Sistema electoral correspondiente a cada legislatura 146

Tabla 4.7: % de votos obtenido por el gobernador en cada período de gobierno y nivel de apoyo 147

Tabla 4.8: Valores medios de PGB de cada una de las provincias (por período de gobierno) 147

Tabla 4.9: Variables independientes, hipótesis y operacionalización 148

Tabla 4.10: Matriz de datos 149

Tabla 4.11: Solución compleja e intermedia 150

CAPÍTULO 5

Tabla 5.1: Categorías utilizadas y criterio clasificatorio 156

Tabla 5.2 Tabla de contingencia. Contenido de la legislación * Tipo de oposición (nivel de participación) 167

CAPÍTULO 6

Tabla 6.1: Clasificación de la oposición según su nivel de participación y de cooperación legislativa	177
Tabla 6.2: % de participación de cada partido político sobre el total de leyes sancionadas en copatrocinio (1995 -2007)	180
Tabla 6.3: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Buenos Aires (1995-2007)	186
Tabla 6.4: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Córdoba (1995–2007)	191
Tabla 6.5: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Entre Ríos (2003–2007)	194
Tabla 6.6: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Río Negro (1995–2007)	197
Tabla 6.7: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Santa Fe (1995–2007)	201

ÍNDICE DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 2

Gráfico 2.1 Estructura porcentual sobre PGB 2002 de las provincias argentinas	43
Gráfico 2.2: Estructura porcentual sobre la población en base al Censo 2001	43
Gráfico 2.3: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995–2007)	50
Gráfico 2.4: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995–2007)	50
Gráfico 2.5: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995–2007)	50
Gráfico 2.6: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995–2007)	50
Gráfico 2.7: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995–2007)	51
Gráfico 2.8: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995–2007)	51
Gráfico 2.9: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba (1995-1999)	57
Gráfico 2.10: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (1995-1999)	57
Gráfico 2.11: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por distrito único (2001-2003)	57
Gráfico 2.12: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por departamento (2001-2003)	57
Gráfico 2.13: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba (1995-1999)	58
Gráfico 2.14: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (1995-1999)	58
Gráfico 2.15: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por distrito único (2001-2003)	58
Gráfico 2.16: Concentración electoral y parlamentaria para la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por departamento (2001-2003)	58
Gráfico 2.17: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara de Diputados de	59

la provincia de Córdoba (1995-1999)

Gráfico 2.18: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (1995 – 1999) 59

Gráfico 2.19: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por distrito único (2001-2003) 59

Gráfico 2.20: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por departamento (2001-2003) 59

Gráfico 2.21: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (1995-2003) 63

Gráfico 2.22: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003) 63

Gráfico 2.23: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (1995-2003) 63

Gráfico 2.24: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003) 63

Gráfico 2.25: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (1995 – 2003) 64

Gráfico 2.26: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003) 64

Gráfico 2.27: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por distrito único 68

Gráfico 2.28: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por región 68

Gráfico 2.29: Concentración electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por distrito único 68

Gráfico 2.30: Concentración electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por región 68

Gráfico 2.31: Competitividad electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por distrito único 69

Gráfico 2.32: Competitividad electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por región 69

Gráfico 2.33: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (1995-2003) 73

Gráfico 2.34: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003) 73

Gráfico 2.35: Concentración electoral y parlamentaria para la Cámara de Diputados de la 73

provincia de Santa Fe (1995-2003)

Gráfico 2.36: Concentración electoral y parlamentaria para la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003) 73

Gráfico 2.37: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (1995-2003) 74

Gráfico 2.38: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003) 74

CAPÍTULO 4

Gráfico 4.1: % de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el oficialismo, la oposición o en copatrocinio (1995-2007) 120

Gráfico 4.2: % de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el Oficialismo según su origen (Poder Ejecutivo- contingente legislativo oficialista) por período de gobierno. 122

Gráfico 4.3: % Leyes sancionadas por período de gobierno según el origen de la iniciativa. 125

Gráfico 4.4: % de leyes sancionadas por año legislativo (por provincia) durante el período 1995-2007 126

Gráficos 4.5: Composición de las cámaras durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en cada provincia 129

Gráficos 4.6: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Buenos Aires 129

Gráficos 4.7: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Córdoba 129

Gráficos 4.8: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Entre Ríos 129

Gráficos 4.9: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Río Negro 130

Gráficos 4.10: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Santa Fe 130

Gráfico 4.11: Composición de las cámaras durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en cada provincia 133

Gráfico 4.12: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Buenos Aires 133

Gráfico 4.13: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Córdoba 133

Gráfico 4.14: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Entre Ríos 133

Gráfico 4.15: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Río Negro	134
Gráfico 4.16: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Santa Fe	134
Gráfico 4.17: Composición de las cámaras durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en cada provincia	138
Gráficos 4.18: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Buenos Aires	138
Gráficos 4.19: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Córdoba	138
Gráficos 4.20: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Entre Ríos	138
Gráficos 4.21: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Río Negro	139
Gráficos 4.22: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Santa Fe	139
Gráfico 4.23: % de Participación legislativa de la oposición en cada uno de los períodos de gobierno analizados (1995-2007)	142
Gráfico 4.24: Valores del IEO en cada período de gobierno (1995-2007)	145

CAPÍTULO 5

Gráfico 5.1: % de legislación sancionada en cada una de las legislaturas provinciales según su contenido	161
Gráfico 5.2: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Buenos Aires	162
Gráfico 5.3: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Córdoba	163
Gráfico 5.4: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Entre Ríos	164
Gráfico 5.5: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Río Negro	165
Gráfico 5.6: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Santa Fe	166
Gráfico 5.7: % de la legislación sancionada iniciada en copatrocinio según su contenido (1995-2007)	168
Gráfico 5.8: % de legislación iniciada según el tipo de patrocinio y el contenido de la legislación (por provincia).	170

CAPÍTULO 6

Gráfico 6.1: % de Participación legislativa de la oposición en solitario, en copatrocinio y total (por período de gobierno)	176
Gráfico 6.2: % de legislación sancionada según el tipo de patrocinio (opositor o cooperativo) por período de gobierno	179
Gráfico 6.3: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Duhalde (1995-1999).	184
Gráfico 6.4: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Ruckauf-Solá (1999-2003)	185
Gráfico 6.5: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Solá (2003- 2007)	186
Gráfico 6.6: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Mestre (1995-1999)	189
Gráfico 6.7: Red de cooperación legislativa – Gobierno de De la Sota (1999-2003)	190
Gráfico 6.8: Red de cooperación legislativa – Gobierno de De la Sota (2003-2007)	190
Gráfico 6.9: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Busti (2003-2007)	193
Gráfico 6.10: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Verani (1995-1999)	195
Gráfico 6.11: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Verani (1999-2003)	195
Gráfico 6.12: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Saiz (2003-2007)	196
Gráfico 6.13: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Obeid (1995-1999)	198
Gráfico 6.14: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Reutemann (1999-2003)	199
Gráfico 6.15: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Obeid (2003-2007)	200

Listado de Alianzas y Partidos Políticos

AC: Acción por el Cambio

ACD: Alianza Concertación para el Desarrollo

AER: Alianza Encuentro para los Rionegrinos

AFEBA: Alianza Acción Federalista por Buenos Aires

AFJ: Alianza Frente Justicialista

AFN: Alianza Frente Nuevo

AIU: Alianza Izquierda Unida

ALIANZA FREPOBO: Alianza Frente Popular Bonaerense

Alianza UCR para la Patagonia: Alianza Unión Cívica Radical para la Patagonia

ALIANZA: Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación

AMARA: Alianza Mara

ANEE: Alianza Nuevo Espacio Entrerriano

AP: Alianza del Pueblo

AR: Acción por la Republica

ARI: Argentinos por una República de Iguales

AS: Alianza Santafesina

AURN: Alianza Unión por Río Negro

CA: Córdoba en Acción

CB: Celeste y Blanco

CC: Cambio Córdoba

CL: Confederación Laborista

CP: Conservador Popular

DC: Democrata de Córdoba

DL: Demócrata Liberal

FAN: Frente para la Acción Nueva

FBAA: Frente Bonaerense Autonomista Auténtico

FCS: Frente Compromiso Social

FDA: Frente por la Democracia Avanzada

FFC: Frente Federal de Córdoba

FG: Frente Grande

FJE: Frente Justicialista Entrerriano

FPB: Frente Popular Bonaerense

FPS: Frente Polo Social

FPV: Frente para la Victoria

FREPASO: Frente País Solidario

FSERF: Frente Social Entre Ríos tiene Futuro

FUCR: Frente Unión Cívica Radical

HACER: Hacer por Buenos Aires

MID: Movimiento de Integración y Desarrollo

MODIN: Movimiento por la Dignidad y la Independencia

MOPOBO: Movimiento Popular Bonaerense

MPP: Movimiento Patagónico Popular

MUV: Movimiento Unión Vecinalista

NM: Nuevo Movimiento

PA: Autonomista

PAIS: Política Abierta para la Integridad Social

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PDP: Partido Demócrata Progresista

PE: Partido Encuentro

PI: Partido Intransigente

PJ Buenos Aires: Justicialista de Buenos Aires

PJ: Partido Justicialista

PL: Partido Laborista

PPCB: Popular Cristiano Bonaerense

PPS: Partido del Progreso Social

PR: Partido Renovador

PRN: Partido Provincial Rionegrino
PRO: Propuesta Republicana
PS: Partido Socialista
PSD: Partido Socialista Democrático
PSO: Polo Social
PSP: Partido Socialista Popular
PSR: Partido Social Republicano
PT: Partido Transparencia
RECREAR: Recrear para el Crecimiento
RPP: Red de Participación Popular
UB: Unidad Bonaerense
UCD: Unión de Centro Democrático
UCR: Unión Cívica Radical
UF: Unidad Federalista
UPC: Unión por Córdoba
UVC: Unión Vecinal de Córdoba
UVF: Unión Vecinal Federal

Summary

The theoretical approaches that address the study of legislatures are basically of two types. The first of these is outlined by Cotta (1987) who presents a "dualistic model" whose perspective has focused on the relationship between the Executive and the Legislature and is mainly based on the concept of separation of powers and *checks and balance*. From this point of what has been done to evaluate comparatively the power of Parliament from the executive and vice versa. However, this model has been superseded by the political reality: the principles of democratic legitimacy of the late nineteenth century and the consequent emergence on the political scene of modern political parties have become anachronistic traditional dual model centered on the relationship between Executive and Legislative

From the current perspective the degree of separation of powers is far more dependent party system of the provisions in the Constitutions (Duverger, 1979: 419). Indeed, the mass parties crossed the institutional limits on the model of separation of powers whereby the principle of balance between the Executive and Legislative ceases to have empirical support as the party discipline of representatives it breaks arising between members of the same party¹, particularly when the same political party occupies the executive and have a majority in the legislature, something that has been referred to as comparative "party government" policy.

¹ In the words of Duverger "if the same party holds the presidency at the same time and most of the two assemblies, cleared almost entirely the constitutional separation of powers" (Duverger, 1979: 422)

From this approach the formula that best explains this new reality is the government-opposition relationship being the main lines of argument those that revolve around the limits encountered by the Executive to govern, the features and functions of the opposition and the links established between the government and opposition².

It is from this second perspective, which is decided to conduct this research aimed at tackling in Comparative perspective legislative role of the parliamentary opposition in Argentine subnational legislatures and check what depends on the weight that has the opposition on legislative activity. In this work the legislative role of the opposition is defined from the level of participation of the opposition of the total legislation passed by the content of these laws and legislative strategies by adopting the opposition cooperation to achieve the enactment of these. To carry out this research analyzed five representative chambers subnational-Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba, Entre Rios and Río Negro for three periods of government in each parliament, between 1995 and 2007.

The reason for a study of the performance of the opposition in the legislative arena to consider is the fact that political opposition acquires centrality and therefore exerts its control function, as a legislative representative in the parliamentary arena, the latter being the object of interest of this research. The term "parliamentary" attributed to the political opposition is merely the result of a historical process of integration of the opposition in the representative structures, being able to even say that all extra-parliamentary opposition is born as such tends to "parlamentarizarse" and be present somehow in the structures of democratic political representation (Massari, 1982: 82) Therefore, Parliament is in the political arena of fundamental importance for the performance of the opposition.

The theoretical framework underpinning this research assumes that just as happens with most Latin American political systems, subnational political systems in Argentina, the definition of theoretical and political opposition becomes complex due to the nature of presidential multiparty own contexts. Thus their study requires the combination of elements of the European model, where the opposition is clearly

² This view was taken by Goretti and Mustapic (1993) and Malamud (1999) in their analysis of government-opposition relations.

defined as parties not participating in the coalition government, and elements of American presidentialism, where the political dynamic revolves around the relations Executive - Legislative (Morgenstern et al, 2009).

Any model to explain the dynamics ruling-opposition to the subnational level in Argentina must recognize the characteristics of the Latin American region features. Particularly in Latin America legislatures do not have as much weight as the Congress of the United States and on numerous occasions have been characterized as "rubber stump"³ Perhaps one of the reasons that explain the declining relevance awarded by some authors to the parliamentary institution in Latin America is linked to democratic breakdowns suffered in most countries of the region in which the closing of the legislature was common currency for many years⁴. However, in many studies conducted in recent years have refuted this flow highlighting the proactive role of some legislatures in the development of public policy also has highlighted the importance acquired by the institution in resolving political crises and the removal of presidents.

Despite the importance of the opposition as a political actor in democratic systems, it has hardly been addressed, with very few studies examining the role of the opposition in democratic governments. In turn, most of the studies focused on the object of study in contemporary democracies today, taken as test cases countries with parliamentary forms of government court where the government-opposition dynamic logic configured policy. Thus it is evident that research on the role of the opposition is rare in presidential contexts, even if the focus of attention at the subnational level stands.

The relevance of this research part of the evidence to understand the legislative role of the opposition to understanding the capacity to influence the party or parties that are not part of the ruling bloc in defining the legislative agenda, and this is one of the objectives of the opposition to present itself as an alternative government. In turn, the political opposition is not only a phenomenon worthy of attention in itself, but the operation of all political regimes is explained effectively only in so far as the relations

³ In studies by Shugart and Carey (1992) and Mainwaring and Shugart (1997), Latin American legislatures were characterized as secondary institutions only gave democratic legitimacy to the actions of the executive.

⁴ In the case of Brazil during the 1964-1985 military rule preserved the Congress as a mechanism of legitimation, however this has not been common in other countries in the region. In Argentina not only the national Congress was closed but the provincial legislatures too.

between the opposition and the government (Pasquino, 1998: 41). This analysis will be carried out taking into account the characteristics of Argentina's democracy shaped by the presidential form of government and federalism as a model of territorial distribution of power.

Opposition Concept

The literature has developed a number of different definitions of opposition. While some emphasize the role of minorities (Bogdanor, 1991: 497), others affect the nature of conflict inherent to it, but all agree that the opposition refers to a conscious effort to prevent those who hold power the exercise of a monopoly (García and Martínez, 2001: 5).

In this research we define the opposition as the group of legislators who do not belong to the party of the president or any party that is part of the cabinet of President (Morgenstern et al, 2009). The problem with this definition is that it leaves out of the analysis the game very frequent post-electoral coalitions-for elsewhere-parliamentary politics in Latin American (García and Martínez, 2001: 5). However, this fact will not be left out in the investigation, but will be analyzed in detail in each of the cases allowing a better interpretation of the empirical data.

At the same time, it is pertinent to note that opposition and minority groups are not equivalent in terms of parliamentary activity, although in some circumstances they are associated. The "opposition" is a function, that is the definition of a group activity; "Minority," however, is a purely numerical description that does not involve any kind of specific actions for its components (Giol Capo, 1994). That is, the opposition is not determined by its numerical nature, although it can be considered as a determinant of performance.

Parliament as a political space for action by the opposition

As can be seen, the theoretical approaches mentioned above emphasize the performance of the opposition in the parliamentary arena, because the opposition acquires centrality and therefore exerts its control function, as a legislative representative in this space. While the electoral arena is a legitimate sphere of action,

Parliament stands as the critical political space for action⁵, since in it the most advanced and institutionalized form of political conflict (Ionescu and Madariaga 1977: 23).

Parliament⁶ is the representative institution par excellence of a democratic regime and is therefore the main area of action of the opposition. Democratic parliaments occupy the highest place in the structure of representative by allowing the combination of diversity with political unit processes. Its main role in the political process derives thus his performance as a privileged mechanism for processing public decisions from the integration of the different expectations and demands in every society patents (Bejar, 1998: 290-302). In his opposition activity can reach its highest level of expression and political drawing from a highly tolerated and legally recognized public reply institutionalization, as well as increasing opportunities for political participation, control and government policy (Mujica, 2004: 34).

Therefore, the legislative arena becomes the political space par excellence for the actions of the opposition, and the opposition that it can effect the control of political power by avoiding excessive and arbitrary exercise, informing or questioning government decisions, also participates in the development of public policies, initiating legislative proposals, debating or amending government policy, thus giving not only his opponent institutionalization role but also the ability of the electorate to become a real alternative government.

It is pertinent to mention that there are expressions of opposition that take place outside the parliamentary arena⁷, through the media, protest movements, unions,

⁵ In the electoral arena can engage groups who fail to obtain representation in Parliament, hence their opposition action is contained only in the electoral field. While opposition groups may lay the foundations for the political fray during the election campaign, its action becomes more important to be institutionalized, therefore, their demands, should be transformed into a claim of interest when installed on the public agenda, are channeled through parties, by their tendency to catch-all, are forced to focus on those issues and requirements, expanding their programs and integration and discussing these new matters within the legislative.

⁶ Cotta (1985: 1124) defines Parliament as "an assembly or set of assemblies based on which there is, variously specified, representative principle which determines the criteria for its composition. This or these assemblies are holders of different functional attributes, but all characterized by a common denominator: the intervention (direct or indirect, somewhat or very important) in the development and implementation of the policy choices to ensure its correspondence with the "will popular".

⁷ The parliamentary or extra-parliamentary opposition character is defined by the sand in which it works (within legislative or outside) and the characteristics of its procedures (from the rostrum and the parliamentary committees or from the streets fronts and through public protest), which is reinforced by the fact that the opposition, institutionalized or not, can combine their strategies and policies within institutions and outside them (Mujica, 2004: 77).

Catholic or religious forces⁸, chambers, or may even be articulated opposition demonstrations through the coalition of several of these forces⁹. However, on many occasions some of these actions tend to be supported or led by the parties themselves to pressure the government. Pizzorno (1997: 650-652) argued that the degree of "parliamentarization opposition" could be measured from the type of connection between the parliamentary opposition groups and the forces of "extra-parliamentary" character whose actions may have an effect about the conduct of government¹⁰. This ambivalent function as a political party as an organization and structure of protest was called by Smith (1987) as "two sides of the opposition."

Research Questions

This paper aims to answer the following question: what is the role of legislative opposition? The goal is to know if the parliamentary opposition plays a marginal role in shaping public policy in the Argentine subnational legislatures or if instead exerts an influential role. To answer this question the legislative role of the opposition is analyzed, this being the dependent variable. To capture this variable takes into account three dimensions: the first one is empirical and its purpose is to measure the legislative participation of the opposition and find the explanatory factors of the same, and the other two dimensions are qualitative in nature and have to describe the content of the legislative agenda of the opposition and analyze cooperation strategies established legislative opposition in the parliamentary arena.

⁸ On several occasions, both democratic and authoritarian regimes periods, the church has promoted opposition actions. In democratic periods, the church has made, at times, conservative political alliances with specific branches to protest government policies, particularly on measures that legalize practices like divorce. Also, in authoritarian systems has adopted ambivalent positions either supporting the ruling, or as a defender of human rights coalition and demanding the establishment of democratic governments. Here, in Argentina during periods of military dictatorship has proven the support of some members of the church to the military leadership and the support of other members to revolutionary groups.

⁹ An example of non-parliamentary opposition coalition between different groups was happened in Argentina during the Alfonsín government and was called "market coup", a term coined in 1989 by the newspaper Financial Field to describe the political-economic phenomenon that caused the early departure of President Raúl Alfonsín, leading to the anticipated rise of President Carlos Menem, the same year, in the midst of a process of capital flight and an outbreak of hyperinflation. In this case, the large price-setting companies devised a method which then called "Shock Doctrine", increasing prices and generating economic imbalances to immerse people in fear and confusion. The experience was so traumatic hyperinflation for society it claimed economic stability above all else. Thus, economic and media groups to exercise their dominant power, able to condition policy decisions.

¹⁰ Pizzorno (1997) analyzed the relationship the PCI (Italian Communist Party) built with the labor unions that could contain or shake according to his purpose, and was threatening the public order or exchange and productive effects of this control for favors parliamentary nature.

Research Strategy

This thesis proposes an analysis in comparative perspective five subnational parliaments in Argentina (Buenos Aires, Cordoba, Entre Rios, Santa Fe and Rio Negro) coincident with 60 sessions and 15 terms in office (units of analysis), from 1995 to 2007 in turn, it should be noted that this work remains a diachronic perspective¹¹ on the observation variables, ie, the values of the study variables are analyzed over time in each of the legislatures.

The legislative analysis comprises 12 years from 1995 for two reasons one theoretical and the other methodological. The first is that from the moment the opposition, which is the subject matter of this work, acquired a public prominence throughout the country more than it had been in previous years, something that is of considerable importance to the goal of our research. The second half of the 1990s offered to opposition forces development opportunities that were not known in the previous administration, coming so gradually new party groups with a strong electoral support is a political alternative to the major parties . Thus, the scattered center-left groups and dissidents from traditional parties overcame their chronic insignificance converging in new political formations such as the Frente Grande in 1993 and in late 1994 FREPASO (Novaro, 2001). Thus, the electoral monopoly by the two traditional parties gave way to an extension of the partisan spectrum increasing the competitiveness of the party system¹².

Moreover, the methodological relevance derives from the possibility of analyzing the legislative role of the opposition on 5 subnational legislatures in the same period of time. In 1995 took place the first elections at both national and provincial level after the constitutional reform in 1994 in Santa Fe. These elections to occur in the same year for

¹¹ The comparative analysis can be of two types: a) synchronous when we choose to consider different cases at the same time; b) when deciding diachronic analyze the same case at different successive times in order to see the influence of certain events occurring. A comparative diachronic when different cases are studied at different times analyzes were also performed (Sartori and Morlino: 1994).

¹² The emergence and subsequent consolidation of the new political forces was one of the political consequences of the 1994 Constitution While this was held with the main objective seeking reelection Menem, had as its direct effect on the party system, the high political fragmentation, denationalization and a great party decentralization. After the Constitutional reform is strengthened Frepaso as the main opposition party, to denounce the "Pacto de Olivos" between the two traditional parties (PJ and UCR) While the emergence of this new political force is produced, its growth nationally throughout the country, mainly in the large electoral districts- let him break the historic bipartisanship in Argentina, resulting winner in the 1995 presidential elections in Maharashtra and Santa Fe and taking second place in Buenos Aires, Mendoza and Tucuman (Albada and Parra 2011).

all legislatures are studied; allow analyzing the legislative role opposition under the same national circumstances. In turn, it is interesting that starting from 1995 given to a political period, marked by new constitutional rules that generated significant impact on the national and provincial political context¹³.

The data used come from both primary and secondary sources. Among the primary data are laws passed in each of the legislatures during the period analyzed and their respective files, for a total of 6.372 laws. This information, together with data from political composition of the chambers and legislative committees have been provided by the provincial Congress. It also works with polling data from the Ministry of Interior's Office and the Electoral Atlas of Andy Tow. Among the secondary data information from other studies and information provided by the press for understanding the particularities of provincial cases collected.

Relevance of subnational analysis

The decision to address the legislative role of the opposition at the subnational level is due to two reasons: one theoretical and the other methodological. The first one is related to the central role of the "province" as one of the keys to accumulate power and influence in Argentina partisan areas. So the political elites of provincial (mainly governors) are key protagonists, both in provincial politics as the joint itself with national policy.

Although, as was shown above, there is a lack of studies focusing on this level when compared with the national level; in recent years the literature has begun to focus their interest on the sub kicking off an incipient and interesting analysis of institutions and political actors in this field. These studies highlight the work on the design of subnational institutions in South America (Eaton, 2004), as well as decentralization and

¹³ The N ° 24.309 Act statement of need from the partial reform of the Constitution contained a number of issues that were enabled for debate, while obeying a set of objectives underlying the need for such reform, among them was the of "strengthening the federal regime." The main change introduced by the Constitutional Reform of 1994 was the inclusion of two-round system for presidential election, which does not require a majority in the first instance- retaining a proportional representation (moderated by the size of the districts) for legislative office, thereby facilitating participation in electoral competition from third parties, and creates incentives for collaboration between the political forces in forming parliamentary coalitions and government. At the same time were passed Articles 75, 123, 124 and 129 relating to the sharing of contributions, provincial autonomy to issue its own constitution, the domain of the natural resources of each region, as well as the provision of autonomy City Buenos Aires, thus giving compliance to the goal of strengthening federalism.

subnational politics in Latin America (Faletti, 2010) among others. In the Argentine case is pertinent to mention several works, however most of them address the subnational level in their relationship with the national government, highlighting aspects related to the processes of centralization and decentralization (Faletti, 2001), the impact of federalism on certain public policies (Bonvecchi, 2008), the effect of subnational elections on elections at the national level (Jones, 2001; Calvo et al, 2001; Calvo and Escobar, 2005), the levels of democracy at the subnational regimes (Gervasoni, Giraudy 2010 and 2010) and, most importantly, have proliferated studies addressing the one hand, fiscal policy in the provinces (Uña and Bertello, 2004, Braun and Tommasi, 2002; Nicolini et al, 2002) and secondly, building leadership at the provincial level and its consequent effect on the national government (Benton, 2003).

Nevertheless, even taking into account the substantial progress, remains an unexplored field both provincial legislatures in comparative perspective, as the activity of opposition, this research being a pioneering study in this field. Therefore, this thesis is not only novel by addressing a topic sparsely used, combining two research agendas so far were their separate ways: subnational politics and studies of parliamentary opposition which traditionally focused on the national level, but also helps to fill an empirical gap in the field of legislative studies subnational data.

Moreover, the methodological relevance of subnational analysis is the ability to "reduce the scale of analysis" (Snyder, 2001), which can interpret the characteristics of the various political entities that compose the federal unit, ie features, this perspective offers the possibility of multiplication of the observation units "in" allowing control many of the interpretive biases that appear on the national level. This multiplication of units of observation not only allows us to understand the local properties of a policy but, in turn, controlled by those factors which may affect relevantly interested in analyzing the process. This procedure also allows the use of statistical tools on a sufficiently extensive to produce robust estimates (King, Keohane and Verba, 2001).

Argentine subnational legislatures as an object of study

Those provinces replicated in the design of political institutions adopted the American presidential model nationwide. In this design the executive and legislature are elected separately in order to form two powers with equal legitimacy and the ability to monitor

each form. Thus, the adoption of these sub-national institutions has led to genuine "provincial presidentialism" (Carrizo and Galvan, 2006).

While sub-national institutions bear some similarities to each other, are characterized by the diversity of characteristics they possess, generating some of them approaching the presidential majority polo, while others have attenuated such bias by introducing proportional rules, large and low districts electoral thresholds-from adopting this way, a more consensual presidential design (Calvo and Escobar, 2005, Calvo et al, 2001).

The provincial congresses, that are studied in this research show differences and similarities between them both institutional characteristics and policies. All provincial legislatures were taken over by the federal government in the past, to the recovery of political institutions regulated by the Constitution of 1853 (and subsequent amendments) However in 1983 after the restoration of democracy all have functioned freely and grow as a democratic institution dictating each their own regulations.

Of the five sub-national legislatures examined, currently 3 of them have a bicameral legislative design (Buenos Aires, Entre Ríos and Santa Fe) and 2 unicameral (Río Negro and Córdoba), although in the case of Córdoba, the adoption of unicameralism was performed in 2001 At the same time each of them has its own electoral system for the election of representatives, and direct election by the people for all the provinces after the constitutional reform of 1994 the organization and functioning of legislatures also varies from case to case.

As can be seen there is a wide diversity in both the institutional and political aspects. However, they can be seen some similarities among them are the existence of concurrent elections at the provincial level, ie are chosen simultaneously the executive branch and representatives composing the legislature, and in turn all provinces have direct election of their representatives . Also, the party system in each of the provinces is characterized by a strong predominance of the traditional parties but-over time-have lost part of their electoral base for the benefit of other political forces, both national and provincial.

The presence of marked regional disparities throughout the Argentine territory allows you to perform an analysis of their subnational units contrasting scenarios, which relate

ruling and opposition under institutional and political-electoral different contexts. These disparities are not only at local level but move the political system and influence the political institutions. That is, the political, economic and social processes are developed unevenly in the territory and relations between government and opposition in the legislative arena are not an exception to it, but it presents dissimilar characters not only between different levels of government (national and sub) but also between districts (sub) from the same country¹⁴ (Giraudy, 2011).

Dissimilar patterns of development in the Argentine territory have led to the development of areas that are characterized by their lack of progress, the heavy reliance on public sector funding and the national state. While territorial inequalities are a common aspect of all federal countries of the continent, Argentina is the country with largest gaps.

In the selection of sub-national legislatures in which it is based this research has characterized the interest of addressing subnational units that present institutional characteristics and very different policies with which to compare the effect of each of the explanatory variables selected are on the phenomenon studied. So, on the premise that there are regional differences present provinces have been selected on the basis of socio-economic and political-institutional and electoral characteristics.

The selection of the provinces according to their socioeconomic status took into account the classification made by Porto (2004) in the research project "Regional disparities and fiscal federalism." This author uses the methodology of factor analysis to select not arbitrarily smaller number of indicators needed to describe the relative position of the Argentine provinces¹⁵.

¹⁴ One of the differences between Argentina and Brazil-both federal countries of Latin America- region is the existence of a variety of electoral rules in different districts in the Argentine case, unlike all Brazilian states have a homogeneity of electoral rules.

¹⁵ The variables were measured with information from the National Census of Population and Housing (CNPV) conducted in 2001 and for some variables that can not be calculated from census data information from the Permanent Household Survey conducted by the National Institute was used Statistics and Census (INDEC). Population density, education, health, housing characteristics and crime: Social indicators that capture variables such as social aspects are included. In the case of economic indicators are considered variables that describe the level of activity, the labor market, income distribution and poverty of the Argentine provinces.

From this study the author classifies the 24 Argentine provinces grouped in 3 categories that the values of the province in the socio-economic indicator: advanced, intermediate and lagging. This classification was compared with that made by Miñana Núñez (1972). The results show that, except for three provinces, the rankings obtained in either job does not change significantly. In the first group are the provinces of Buenos Aires and Santa Fe and in the group of intermediate provinces are: Entre Rios, Cordoba and Río Negro. The reason that has not been chosen as a case study no province lagging group (La Rioja, Salta, Jujuy, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero, Chaco and Formosa) is due to the unavailability of systematic information, in some cases these provincial legislatures lack website, information or files daily legislative session.

Government-opposition relationship in a presidential context and federal

Despite recent theoretical approaches to the government-opposition relationship presidential contexts, it is noteworthy that the major studies focus mainly parliamentary opposition in parliamentary contexts leaving out the focus of analysis to presidential systems, as if they gave for granted in such forms of government the ruling legislative contingent always meet with an absolute majority in Congress and thus would lessen the ability of the opposition action (Mujica, 2004). For this reason, this research considers necessary to address the characteristics of Argentine presidentialism not only because of the implications such a scheme has in the political system in general, but because it sets the stage for analyzing the relationships among political actors in different processes decision making. Thus, the distinctive features of the presidential form of government do the study Opposition environment different incentives that characterize parliamentary regimes. Presidentialism generates incentives of party organization and behavior different from the parliamentary system if only for the fact that you can separate the success of parties in legislative elections in presidential elections reached (Samuels, 2001: 2-3)

Presidentialism and cooperation: strategies to avoid legislative gridlock

The authors outlined presidentialism reviews indicate that the independence of the executive and legislative powers is a structural source of conflict that ultimately leads to blockage between the two branches of government. That is, the principle of separation of powers that characterizes presidential systems originate, therefore, a situation in

which there are two independent branches of government with veto powers mutually provoke an institutional lock (Mustapic, 2002).

In turn, the existence of a highly fragmented party system would make it even more likely the emergence of a situation of institutional paralysis between both branches of government¹⁶. According to authors such as Mainwaring (1993) and Mainwaring and Shugart (2002), the existence of a multiparty system and a presidential system is a "difficult combination": "a significant party fragmentation is often a problem because presidentialism increases the chances of a situation in which the executive branch has little legislative support and, therefore, a crash occurs between the executive and the legislature"(Mainwaring and Shugart 2002: 257).

Therefore, in a presidential context of high party fragmentation as the Argentine case at the national level and subnational veto players¹⁷ multiply and this raises the costs of collective action in the legislature, making more difficult the adoption of new public policies, thereby causing legislative paralysis (Morgenstern, 2002). Taking into consideration the criticisms made by these authors can say that they assume as paralysis of the inability of the Executive to get approval for their initiatives due to the absence of a major legislative contingent approve his proposals. However, this definition does not consider the possibility of formation of coalitions by the ruling party as well as the ability to establish dynamic legislative cooperation with the opposition in order to pass the legislative agenda.

That is, these authors propose that as an increasing number of relevant parties increases the likelihood of "divided government" occur. According to critics, the problem is that divided governments in presidential regimes, political parties have little incentive to cooperate and form coalitions. That is, the conflict arises when the ruling presents an initiative in Congress, but as it has a majority in the House is unlikely that their

¹⁶ The legislative and decisional paralysis is the result of the failure of the agreement. Critics of presidentialism considered governmental paralysis or stagnation as a potential threat to the stability of democratic regimes. Indeed, some authors claim that, given the fixed terms of the mandates in a presidential regime and the inability to resolve the impasse by calling for new elections, a situation of paralysis recurrent or critical circumstances can motivate political actors to seek authoritarian solutions and break the constitutional order (Stepan and Skach, 1994; Linz and Valenzuela, 1994; Tsebelis 1995).

¹⁷ Tsebelis (1995) introduces the term "veto players" referring him to any individual or group whose approval is required to initiate policy change.

proposals are approved if they have not forged a coalition with other forces to reach most, which resulting in paralysis or legislative stalemate.

In this perspective, both political relations between the executive-legislature and government-opposition are analyzed as a game of "zero sum"-so that the power of one of the advance political, power diminishing, another must. While divided government, understood as the political division of government to be composed parliament for a different political party most of the executive, has been mentioned on several research as one of the causes of legislative paralysis, this thesis presents the regulatory cooperation as a resource necessary for the performance of a proactive and influential in both the government and the opposition legislative role. That is, this research does not analyze the government-opposition relationship as one of "zero sum" but the existence of dynamic poses for legislative cooperation between political actors.

The perspective suggested in this research takes into account the argument outlined by Linz on the risks of presidentialism, however it is considered that both the government and the opposition know the inherent risk of immobility presidentialism and act accordingly. For this reason the dynamics of government under the management revolves around the search for cooperative strategies that can overcome the problem of institutional paralysis (Mustapic, 2000) presidential regimes. Therefore it is stated that the relations between the different political actors are not in conflict, however, are much more similar to a system based on profit sharing (Magar and Moraes, 2008). It is pertinent to mention that in this paper poses the existence of dynamic and non-permanent relationships for legislative cooperation because the ruling to have a comprehensive legislative contingent on all the case studies tends to behave as a "legislative cartel"¹⁸ is say, used its legislative majority to impose its agenda, however recurs in certain circumstances to form agreements with the opposition, giving the latter the opportunity to participate in legislation and not become only a marginal actor.

¹⁸ The theory of "cartel party" argues that those legislatures where the camera time is a scarce resource, institutional solutions that favor the formation of a legislative cartel composed of legislators from one or more parties are observed. This means that if the representatives have incentives to act collectively, tend to organize themselves in order to achieve common legislative goals. This will attempt to monopolize positions of power scheduling for the purpose of positively or negatively control the flow of decisions of the House (Cox and McCubbins, 1993, 2003).

Dynamics of legislative cooperation

Based on the argument Linz (1994) separate the president and the legislature election is a potentially destabilizing political-institutional system, however in this research has outlined the possibility of establishing cooperation between government and legislative opposition is an ideal instrument for avoiding legislative gridlock. That is, under these circumstances it is imperative to work on further negotiation and joint collaboration between political actors. However, Linz states that opposition parties do not have sufficient incentives to cooperate with the government for two reasons: first, if they cooperate and cooperation is successful, electoral political benefits of success are absorbed by the ruling party. Second, if cooperation fails, all members share the political opposition to the Executive; except for those who chose not to cooperate and are assisted by the electorate. Therefore, if the result of being opposed cooperate rests solely on political costs, the trend is no cooperation. With this, Linz notes that if the party can not impose its Executive majority is in a situation of divided government institutional paralysis occurs.

Clearly the incentive to seek support in opposing the government increases with the minority status of this and the demands of special or qualified majorities. Under these circumstances, the opposition has a sufficiently wide margin of maneuver that should not be missed despising government and dedicated to promoting legislative initiatives that hardly prosper (even if it has the favor of other groups in the least significant opposition). Given these circumstances, it is preferable that a comprehensive and compact capitalize opposition to their constituents this collaborative approach with the majority. If the proposed legislation jointly by the government and the opposition is approved, the image of cooperation is beneficial to both, because the government despite their minority status has had the ability to implement their programs and maintain the country's governance, avoiding legislative paralysis. Similarly, the opposition is to the electorate as a responsible opposition that puts the interests of citizens and is committed to ensuring governance thus demonstrating that they are a real alternative government (Lujambio, 2001).

The legislative role of the opposition

There is a general picture of poor performance of parliaments as a representative institution, and its members, either as part of the government and the opposition, this discredit has been increasing in recent years, affecting both the national and subnational.

This negative view about the work of the parliamentary groups because legislative efficiency is associated with the fact punish many laws and do it quickly, but it is not the function of parliamentary sanction many laws soon as stressed Molinelli (1991) in their study of the Argentine Congress. In addition, Congress also acts when they make the decision that they are required or expressly disclaims (Molinelli, 1991: 52) Moreover, often the strategy of "cajonear a project"¹⁹ can be an efficient way to act in that it allows the party majority not only left out of the discussion in the House any project introduced by the opposition but avoid projects that can divide the majority block or impose high political costs to the party are treated on site (Molinelli, 1991, Calvo, 2007). This situation in terms of the principal-agent theory be explained because the principal (the ruling party) delegates its institutional powers to the agent (the Executive) and thus expected benefits and the absence of accountability to the public and the resolution complex negotiations between the various blocks within the House²⁰.

For this reason, this project is that it is not correct to evaluate the legislative role of the opposition only by the number of laws passed. Therefore, a more comprehensive approach in which three dimensions are considered to define the variable adopted study. The first empirical measures of legislative participation of the opposition and in turn different factors that can determine its value, the second qualitative contrasts, analyzes the content of the enacted legislation and finally the third dimension addresses

¹⁹ The term "cajonear project" refers to the common practice that occurs in the Argentine Congress to keep those projects that do not want to be treated for some reason in a drawer and not include it on the agenda for debate. This strategy is a form of rejection that causes fewer conflicts express refusal, in turn allows Congress to change your mind because once publicly taken a position tends to become rigid (Calvo, 2007) This practice is not only common in Congress but also applied in provincial legislatures.

²⁰ The principal-agent theory of economics appeared in the mid-1970s and is related to transaction costs and imperfect information. Despite this restricted origin theory has expanded to other disciplines and in recent years has been applied from the Social Sciences. For the Political Science have conducted numerous studies, are among them authors like Kieweit and McCubbins (1991) and McCubbins (1985) who derive their investigations of this theory in which a principal delegates its powers to an agent waiting benefits.

regulatory cooperation as a strategy adopted by the opposition in order to push through his legislative agenda.

The legislative role of the opposition in the Argentine subnational legislatures is the dependent variable. To capture this variable are considered three dimensions of the same phenomenon. The first one, called "legislative participation" is captured through legislative activity data. Specifically, based on the rates of adoption of laws submitted by the opposition in each legislature. Therefore, it is aimed at measuring legislative opposition participation, whose variability is explained by this research across 4 types of variables: institutional, political, electoral and context. By having a median number of cases, this dimension has been privileged qualitative comparative analysis, using for this purpose, the technique of Crisp-Set *Qualitative Comparative Analysis* (QCA)²¹.

The first dimension adopts a systems approach to understanding the legislative opposition participation can be explained by three types of variables: institutional, political and electoral context. By having a median number of cases, this dimension has been privileged qualitative comparative analysis, using for this purpose the technique of Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA). As a result of this evidence dimension, both the electoral and institutional design are crucial to the level of legislative opposition participation factors. At the same time check the influence of contextual factors such as the popularity of the provincial executive and the economic situation of the province.

The empirical analysis of legislative activity, conducted in the first dimension two conclusions: first, the political opposition parties with options to become an alternative government played a more influential role in lawmaking than minority parties because they concentrated a higher percentage of partisan legislation that initiated the remaining clusters. Second, it can be stated that in 2 of the 5 provincial legislatures studied, the opposition parties had a representation such in the legislature that allowed them to influence the legislative agenda, passing legislation or getting treatment of relevant issues in terms of policy. In this group are Buenos Aires and to a lesser extent, Río

²¹ This technique is applied throughout the program developed by Ragin fsQCA (1987). This analysis required for the processing of data using Boolean logic using binary codes (0 and 1) in the classification of the data, for that reason the variables considered in this study were classified according to dichotomous categories of absence or presence of attributes that relate variables or causal conditions.

Negro. In other provinces, however, the strength of the majority party, regardless of the percentage of seats held, acted as a legislative cartel and dominated the legislative agenda (Cox and McCubbins, 2006) was found. In these cases the influence of the opposition parties is very limited and in some cases (mainly Entre Ríos), almost symbolic.

Then this dimension focused on understanding what determines legislative participation of the opposition and with the aim to explain is *why some periods of legislative government have a high participation of the opposition and other non?*, was a comparative analysis of the cases. Under this analysis the legislative opposition participation as the dependent variable was established. In this sense, the dependent variable was defined as a multi-causal phenomenon affected by explanatory variables of different types: institutional, political, electoral and contextual.

To perform comparative analysis first periods of government that had a high legislative participation and what not, for it was set as a threshold average recorded between all case studies legislative participation was determined. In this way he noticed that the periods of government presented a legislative participation above average opposition are those with an influential legislative opposition, however, those who had a lower than average participation are those whose opposition has limited legislative influence.

In the first group of cases included: Duhalde (1995-1999) and Ruckauf-Sola (1999-2003), corresponding to the province of Buenos Aires, De la Sota (1999-2003) belongs to the province of Córdoba, and the last two periods of government analyzed in the province of Río Negro, Verani (1999-2003) and Saiz (2003-2007). Conversely, periods of government that had a marginal opposition were considered cases of Sola (2003-2007), Mestre (1995-1999), De la Sota (2003-2007), Verani (1995-1999), Busti (1995-1999), Montiel (1999-2003), Busti (2003-2007), Obeid (1995-1999), Reutemann (1999-2003) and Obeid (2003-2007).

The analysis presented in this study revealed different levels of participation. First period highlights the government of Governor Ruckauf-Sola (1999-2003) in the province of Buenos Aires, because the legislative opposition participation doubled the average, with the case of the opposition in the participatory development process public policy. In turn, corresponds to mention the third term of the province of Buenos

Aires, because while it is notorious legislative participation declining over the previous period, the percentage of registered share was slightly below average. Similarly, close to the average values observed during the first term of the province of Río Negro and during the period 2003-2007 in the province of Santa Fe.

Subsequently, the results of the carried out by QCA analysis showed the existence of a "conjunctural causation", ie, that the explanation of the legislative opposition participation is given by several factors acting together. In turn, the solution offered in the analysis presented two pathways that allow the expected result (highest legislative participation of the opposition). One of them is produced by the combination of the following factors: a proportional electoral system, a low popularity of the provincial executive, a committee of Parliamentary provincial Labor and unfavorable economic situation. The other way, is possible by the combination of a committee to Parliamentary Labor, proportional electoral system, an index Effective Opposition raised and no variables popularity and economic situation (in this case the absence involves a high level of popularity the provincial executive and a favorable economic situation, respectively).

Both configurations provided coverage of 80 percent of the cases analyzed, although the first is submitted via registered the highest coverage of the two, with the consistency of the 100 percent solution, considering this relevant way for research. Undoubtedly the most important finding is the relevance of both the institutional aspect, through the presence of the Parliamentary Labor committee, and the electoral system that directly affects the composition of the chamber, to be regarded as necessary but not sufficient for a period of government count with high legislative opposition participation.

Also, the study of the second dimension called "legislative contents" is effected through the classification of all the laws that have been passed in subnational legislatures during the study period (1995-2007), in order to know the contents the legislative agenda. This dimension is descriptive, and to establish similarities and differences between the content of the legislative agenda of the ruling party and opposition at subnational parliaments.

Quantitative analysis of the enacted legislation has the disadvantage of all consider similar laws, however is not the same as a standard for the main economic activity of the province name other than a bridge, it is desirable to perform an analysis qualitative thereof. Therefore, given the evident diversity of the sanctioned rules - as has been mentioned earlier-in this research has taken the view "content laws" to distinguish laws in the matter to which they refer.

During the qualitative analysis of legislative output, the main obstacle to overcome is linked to the need for a weighting of the laws according to their relevance. This is critical because of the difficulty in determining how widely laws are important and which are not. However, several authors have outlined some proposals weighting, including those made by Mayhew (1991) for the case of the United States and Lanzaro *et al* (2000) and Zelaznick (2012) for the Latin American context.

Regarding this situation, Bertino (2014) states that the problems associated with the establishment of the relevant legislative issues are associated to 3 reviews. The first question has to do with disagreements on Indicators for the measurement, there are two problems here, firstly what indicators to use and secondly, the costs generated by this measurement. The second issue is related to the definition of who is important that law. Finally, he argues that this assessment of the relevance or not of a law can only be made *ex post*, ie, once the law is approved or promulgated.

While the dilemma of how to determine the importance of laws is still not resolved, consider that all laws "are equal" would be an error (Bertino, 2013). Therefore throughout this thesis the results of this research will be analyzed carefully, because the penalty for certain types of legislation can respond to the differences between the congresses.

In turn, the qualitative analysis of the legislation allows to draw a number of conclusions about the content of the legislative agenda. First it is noteworthy that members of the opposition legislators promote laws and regulations primarily compensation, particularly those of regulatory or social, contradicting the generalized idea of little relevance of sanctioned laws that have been initiated by the opposition.

Second, the data demonstrate that the statement about the existence of a dual agenda that competes to be sanctioned is incorrect. That is, there is a legislative agenda with common goals for both the ruling party and the opposition, showing that the difference between them lies not in the content of their proposals. We must also highlight the breadth of topics covered in the legislative agenda. While there are issues that focus further attention from both the ruling and opposition (regulatory mainly matters), the range of legislative issues addressed by both actors reflects the existence of a systemic agenda that includes many issues that are perceived as deserving of attention public.

Finally, in order to know if there are legislative issues that are likely to be initiated in co-sponsorship is carried out a content analysis of the legislation that has been enacted in cosponsorship. The data confirmed that there is a specific legislative agenda susceptible cosponsored legislation, but that it occurs when a particular law is considered an object of interest by different authors.

Finally, the third dimension of the dependent variable is called "legislative strategy." In this puts the focus on networks that conform legislative cooperation in the legislative arena as lawmakers prepare legislative proposals together with members of other parties, whether the ruling party and the opposition. To perform this analysis technique *Social Network Analysis* is used, also called structural analysis. This technique is to analyze the social structures that arise from the recurrence relations between the members of a social structure (in this case, "legislators"). This analysis provides further insight into the behavior of the opposition in the parliamentary arena.

This dimension refers to behavior that takes the opposition in its legislative action in order to push through their agenda, the "legislative cooperation networks" indicator being used to analyze the characteristics of cooperation networks formed among legislators from different parties in each of the legislatures to initiate legislation jointly.

Filing jointly laws, also called patronage or "cosponsorship," is certainly one of the legislative strategies used by parliamentarians to approve initiatives, this strategy generates establishing cooperative ties in a legislative giving birth cohort of thus a

policy network²². These policy networks from legislation coauthored presented reflect a connection developed by legislators during their parliamentary work. The initiation of legislation and finding mates (cosponsor) to propose policies is an important component of life and demands of Congress a proactive effort by legislators, this activity, in turn, promotes the flow of information among parliamentarians and building mutual trust (Aleman, 2009). Therefore, the analysis of patterns of cooperation established among lawmakers is a valuable resource of information on the social connections that they develop in Congress because the joint introduction of legislation reflects a concerted effort to change the policy and a stable relationship work.

This analysis assumes that states that regulatory cooperation is the result of the search for majorities and consensus. These agreements become established product of political will and commitment of the actors in order to take forward the legislative agenda. However, this conciliatory spirit must be common to both actors because with a conciliator ruling will establish agreements can not relate to a recalcitrant opposition that just try to block ruling initiatives. Similarly, opposition to the will of establishing agreements that establish bonds of cooperation can not do anything against a ruling that behaves like "legislative cartel".

The analysis of this dimension attempts to answer the following questions: *Is the legislative co-sponsorship is a common strategy of the opposition? , legislative cooperation networks are integrated only by opposition parties? , traditional political parties exert a role main networks of regulatory cooperation?* However, it is not the object of this work to determine what factors influence the joint initiative of laws, but whether the "cosponsorship" is a frequently wielded by opposition parties to push through the legislative agenda strategy and know the characteristics networks that conform legislative cooperation in the parliamentary arena for working together.

In the political science literature several authors have taken care to show that those legislators who have cosponsored legislation initiated more likely to succeed (Tam Chao and Fowler 2010; Aleman, 2009; Kirkland, 2011; Aleman and Calvo, 2010), in turn, these authors argue that the probability of success increases when the firm has a

²² A network is defined as a specific type of relation linking a defined set of persons, objects or events. In turn, a network can be represented as one or more graphs in which the nodes represent individuals (in these case, legislators) and edges relationships between them.

legislator of the ruling. However, despite being highlighted the relevance of legislative co-sponsorship, this has not been empirically addressed at the subnational level. Therefore, the aim in this research is focused on understanding the frequency with which the opposition parties decide to initiate legislation in conjunction with members of other parties, forming bonds of legislative cooperation in the provincial legislatures are studied.

At the same time, through the empirical analysis we attempted to answer about the exclusive use or co-sponsorship as a legislative strategy by the opposition. Certainly the data confirm that opposition lawmakers resort to legislative co-sponsorship between the various parties that make up the opposition bloc, but also establish links for legislative cooperation with representatives of the ruling party. Moreover, we must emphasize that predominates enacted legislation that has been initiated in cooperative cosponsorship, ie representatives of the ruling party and the opposition.

Both approaches can draw a number of conclusions. The first is the prominent role of the traditional parties (PJ and UCR), which although were losing electoral support throughout the study period, favoring the emergence of new groups in the legislative arena still have the necessary political weight to lead political negotiations. The second is the emergence of new political actors during the last period between 2003 and 2007 in all legislatures that although positioned as alternatives to traditional parties establish ties of cooperation with them to advance its legislative agenda.

Also, the low density and low connectivity networks for cooperation submitted in all provincial legislatures, confirms that the establishment of ties is not stable, but are dynamic cooperation that comply in a timely manner to push through legislation. The existence of these dynamics for legislative cooperation between the government and the opposition is evidence of political commitment from both players and confirms the assumption adopted in this research that says that in a presidential context, relations between the government and opposition are not "sum zero ", by contrast, actors in these relations are much more similar to a system based on profit sharing and negotiation, in which the legislative work group formed cooperative networks that avoid legislative paralysis.

There are several interesting issues that emerge to highlight the description of the data. The first is that, against all the accusations of the marginal nature of the opposition, as opposed to the role of the ruling party, the Congress discussed in this thesis have shown variations results. Thus, we can distinguish four different scenarios taking into account the level of legislative opposition participation and the level of cooperation can be an influential opposition and cooperative, ie having a level of legislative participation and legislation passed in larger cosponsored average. In this group are the cases of Duhalde 1995-1999, 1999-2003 Ruckauf-Sola, De la Sota 1999-2003, 1999-2003 and Saiz Verani 2003-2007. In the second scenario is weak but cooperative opposition, which is that while those having a level lower than the average level of legislative participation in co-sponsoring legislation initiated is above average, for the 1995-1999 Verani government. Third is the case of an influential but not cooperative opposition, with no cases (which have been studied in this research) to integrate this group. Finally, the fourth scenario includes those for the 3 periods of government analyzed in Entre Rios and Santa Fe, close to Mestre period 1995-1999 Sota From 2003-2007 and 2003-2007 Sola cases. These cases have a weak level of legislative participation (below average) and a low level of legislation initiated in co-sponsorship (non-cooperative).

The assumption that there is a majority party that imposes its political agenda, making the opposition in a marginal actor, although in most studies the relevance of this as a political actor in Congress warns both national and subnational levels is qualified for this job. The classification of the opposition mentioned above and observed the different scenarios are an example of the existence of some governments that have had an influential opposition.

Although the academic debate highlights the importance of co-sponsorship in legislative activity, the fact is that political science has not occurred to date, empirical evidence demonstrating the existence of ties of cooperation in Argentine subnational parliaments. Therefore this thesis to focus on the analysis of legislative cooperation networks in the provincial legislatures, generates a new knowledge. In particular, the focus of analysis is on one of the strategies of the opposition to push through the legislative agenda that determines the role of this legislation, establishing cooperative relationships with the government or not.

The strategy played by opposition lawmakers to push through his legislative agenda is the introduction of laws and cosponsored a bill backed by MPs from different parties ensures consensus building in the city, showing a more cooperative behavior in development of public policy.

Considering that the parliamentary arena is a decision-making space (decision locus) where political strategies that require a coordinating role to facilitate cooperative action are defined, is central to addressing the role of political actors in a social structure, because based exercised his position and role can have more or fewer resources and influence over others.

The data confirms that the legislative sponsorship is not an exclusive remedy of the opposition, but the ruling heavily involved in all of the analyzed legislatures. The formation of cooperative ties between the two actors confirms that in a presidential and fragmented as the Argentine system, no legislative paralysis occurs when the opposition has a significant number of seats in the legislature (as is the case in Buenos Aires 1997-1999 and the period 19995-1999 in Entre Rios), neither the government behaves in possessing overwhelming legislative majority in the remaining legislatures, but rely on the search for consensus on certain occasions, giving rise to dynamics of legislative cooperation.

The empirical analysis confirms the highlight of the traditional parties (PJ and UCR) role, which although were losing electoral support throughout the study period, favoring the emergence of new groups in the legislative arena, still have the necessary political weight to lead political negotiations. Likewise, although the ties of cooperation were not permanent, but rather sporadic, it resulting cooperation dynamics are observed over the time period analyzed some stable links between parties. In this sense, the most important undoubtedly been constituted by the UCR and Frepaso which subsequently led to the formation of the Alianza.

The complexity of decision-making demand more detailed structural nature of political relations that allows deepening the understanding of the factors that facilitate cooperation study. In this regard, there is still a long way from the academic point of view. However, knowledge of the characteristics of legislative cooperation networks

formed in the parliamentary arena of provincial legislatures is a step forward in the understanding of this subject.

Undoubtedly, future research on the opposition in a presidential and federal context as the Argentine should be complemented with the addition of other dimensions, such as, for example, the control function developed by opposition in Congress or their participation in the process amendments, because they also refer to the legislative role of the opposition. They can also contribute to a more accurate explanation have data on the internal discipline of political parties. At present the difficulty of access to information from numerous parties at the provincial level as well as reliable indicators to measure this aspect at the subnational level has been the main obstacle to carry out this analysis. However, in recent years some scholars, tucked behind the recent interest of subnational politics, have initiated surveys in some provinces providing empirical data on the sub issue that will be useful in future research.

Finally, the findings underscore the importance of the legislative role of the opposition in subnational legislatures, not only on the grounds that "the existence of an opposition party is almost like the hallmark of democracy itself ..." as Dahl says (1966), but the role it plays in the legislative arena.

Introducción

“Hoy estamos inclinados a considerar la existencia de un partido de oposición casi como la característica distintiva de la democracia misma, y nosotros aceptamos la ausencia de un partido de oposición como evidencia, si no siempre como prueba decisiva, de la falta de democracia” Dahl (1966: 16)

Los enfoques teóricos que abordan el estudio de las legislaturas son básicamente de dos tipos. El primero de ellos es el esbozado por Cotta (1987) quien plantea un “modelo dualístico” cuya perspectiva ha estado centrada en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y se basa principalmente en el concepto de separación de poderes y de *checks and balance*. Desde este enfoque lo que se ha hecho es evaluar en términos comparativos el poder del Parlamento respecto del Ejecutivo y viceversa. Sin embargo este modelo ha sido superado por la realidad política: los principios de legitimidad democrática de fines del siglo XIX y la consecuente irrupción en el escenario político de los partidos políticos modernos han vuelto anacrónico el modelo tradicional centrado en la relación dual entre Ejecutivo y Legislativo.

Bajo la perspectiva actual el grado de separación de poderes depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por las Constituciones (Duverger, 1979:419). En efecto, los partidos de masas atravesaron los límites institucionales establecidos bajo el modelo de separación de poderes con lo cual el principio de equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo deja de tener sustento empírico, ya que se quiebra por la disciplina partidista de los representantes que surge entre los miembros del mismo partido²³, en particular cuando un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y cuenta con mayoría en el Legislativo, aspecto que ha sido denominado en política comparada como “gobierno de partido”. Bajo este enfoque la fórmula que mejor explica esta nueva realidad es la relación gobierno-oposición²⁴ siendo las principales líneas argumentativas aquellas que giran en torno a los límites que encuentra el Ejecutivo para gobernar, las características y funciones de la oposición y los lazos establecidos entre el gobierno y la oposición.

²³ En palabras de Duverger “si el mismo partido ocupa al mismo tiempo la presidencia y la mayoría de las dos asambleas, borra casi enteramente la separación constitucional de poderes” (Duverger, 1979:422)

²⁴ Esta perspectiva fue tomada por Goretti y Mustapic (1993) y Malamud (1999) en sus respectivos análisis sobre las relaciones gobierno-oposición.

Es, desde esta segunda perspectiva, que se decide llevar a cabo esta investigación cuyo objeto es abordar en perspectiva comparada el papel legislativo de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas²⁵ así como comprobar de qué depende el peso que posee la oposición sobre la actividad legislativa. En este trabajo el papel legislativo de la oposición está definido a partir del nivel de participación de la oposición sobre el total de legislación sancionada, por el contenido de dicha legislación y por las estrategias de cooperación legislativas que adopta la oposición para lograr la sanción de éstas. Para llevar a cabo esta investigación se analizan cinco cámaras representativas a nivel subnacional -Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Río Negro y Entre Ríos- durante tres períodos de gobierno en cada parlamento, comprendido entre 1995 y 2007.

La razón que justifica un estudio de la actuación de la oposición en la arena legislativa es el hecho de considerar que la oposición política adquiere centralidad y ejerce su función tanto de control, representativa como legislativa en la arena parlamentaria, siendo esta última el objeto de interés de esta investigación. La calificación de “parlamentaria” atribuida a la oposición política no es sino el resultado histórico de un proceso de integración de la oposición en las estructuras representativas, pudiéndose incluso afirmar que toda oposición extraparlamentaria que nace como tal tiende a “parlamentarizarse” y a estar presente de algún modo en las estructuras de representación política democrática (Massari, 1982: 82) Por tanto, el Parlamento se constituye en el espacio político de fundamental importancia para la actuación de la oposición.

A pesar de la importancia de la oposición como actor político en los sistemas democráticos, ésta ha sido escasamente abordada, siendo muy pocos los estudios que analizan el rol de la oposición en gobiernos democráticos. A su vez, la mayoría de los trabajos centrados en este objeto de estudio en las actuales democracias contemporáneas, toman como casos de análisis países con formas de gobierno de corte parlamentario donde la lógica gobierno-oposición configura la dinámica política. De este modo se evidencia que las investigaciones sobre el papel de la oposición son escasas en contextos presidencialistas, aun más si se sitúa el foco de atención en el nivel subnacional. En el caso de Argentina, si bien el análisis a nivel subnacional está ganando centralidad en los estudios sobre instituciones políticas, éstos se centran principalmente en su relación con el gobierno nacional siendo marginales los esfuerzos por abordar el nivel subnacional en perspectiva comparada.

La relevancia de esta investigación parte de la evidencia de que entender el papel legislativo de la oposición permite comprender la capacidad de influencia del partido o de los partidos que no forman parte del bloque oficialista en la definición de la agenda legislativa, siendo éste uno de los objetivos de la oposición para presentarse como alternativa de gobierno. A su vez, la oposición política no sólo constituye un fenómeno digno de atención en sí mismo, sino que el

²⁵ Las legislaturas en Argentina tanto a nivel nacional como subnacional se denominan “Congresos”. Si bien el término Parlamento se utiliza para identificar a las legislaturas en regímenes parlamentarios, en este trabajo se utilizará de forma indistinta los términos Parlamentos, Legislaturas o Congresos.

funcionamiento de todos los regímenes políticos se explica eficazmente sólo en la medida en que se explican las relaciones entre la oposición y el gobierno (Pasquino, 1998:41). Dicho análisis será llevado a cabo teniendo en cuenta las características de la democracia argentina configurada por la forma de gobierno presidencialista y el federalismo como modelo de distribución territorial del poder.

Preguntas de investigación

Este trabajo pretende responder a la siguiente pregunta: *¿cuál es el papel legislativo desempeñado por la oposición?* El objetivo es conocer si la oposición parlamentaria desempeña un papel marginal en la elaboración de políticas públicas en las legislaturas subnacionales argentinas o si por el contrario ejerce un rol influyente. Para dar respuesta a este interrogante se analiza el papel legislativo de la oposición tomando en consideración 3 dimensiones: la primera de ellas es de carácter empírico y su finalidad es medir la participación legislativa de la oposición y buscar los factores explicativos de la misma, y las otras dos dimensiones son de carácter cualitativo y tienen por objeto describir el contenido de la agenda legislativa de la oposición y analizar las estrategias de cooperación legislativa que establece la oposición en la arena parlamentaria.

Estrategia de Análisis

La presente tesis propone un análisis en perspectiva comparada entre cinco Parlamentos subnacionales en Argentina (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe) coincidentes con 60 períodos de sesiones y 15 períodos de gobierno (unidades de análisis), desde 1995 hasta 2007. A su vez, debe destacarse que este trabajo mantiene una perspectiva diacrónica²⁶ en la observación de las variables, es decir, los valores de las variables de estudio son analizados a lo largo del tiempo en cada una de las legislaturas.

Los datos utilizados provienen tanto de fuentes primarias como secundarias. Entre los datos primarios se encuentran las leyes sancionadas en cada una de las legislaturas durante el período analizado y sus respectivos expedientes, siendo un total de 6.372 leyes. Esta información, junto a los datos de composición política de las cámaras y de las comisiones legislativas ha sido proporcionada por los Congresos provinciales. También se trabaja con datos electorales aportados por el Ministerio del Interior de la Nación y del Atlas Electoral de Andy Tow²⁷. Entre los datos de fuentes secundarias se recoge información procedente de otros estudios e información ofrecida por la prensa que permite comprender las particularidades de los casos provinciales.

²⁶ El análisis comparado puede ser de dos tipos: a) *sincrónico* cuando optamos por considerar diferentes casos en el mismo momento; y b) *diacrónico* cuando decidimos analizar el mismo caso en momentos diferentes y sucesivos con el objetivo de ver la influencia de ciertos fenómenos acaecidos. También se realiza un análisis comparado diacrónico cuando se estudian diferentes casos en momentos diferentes. (Sartori y Morlino: 1994)

²⁷ Disponible en: <http://andytow.com/atlas/totalpais/index.html>.

El papel legislativo de la oposición en las legislaturas subnacionales argentinas es la variable a explicar. Para captar esta variable se consideran 3 dimensiones de un mismo fenómeno (ver cuadro 1). La primera de ellas, denominada “*participación legislativa*” es captada a través de los datos de actividad legislativa. Concretamente, a partir de las tasas de aprobación de las leyes presentadas por la oposición en cada legislatura. Por tanto, está orientada a la medición de la participación legislativa de la oposición, cuya variabilidad es explicada por esta investigación a través de 4 tipos de variables: institucionales, político, electorales y de contexto. Al contar con un número mediano de casos, en esta dimensión se ha privilegiado el análisis cualitativo comparado, utilizando para este efecto, la técnica del *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis* (QCA)²⁸.

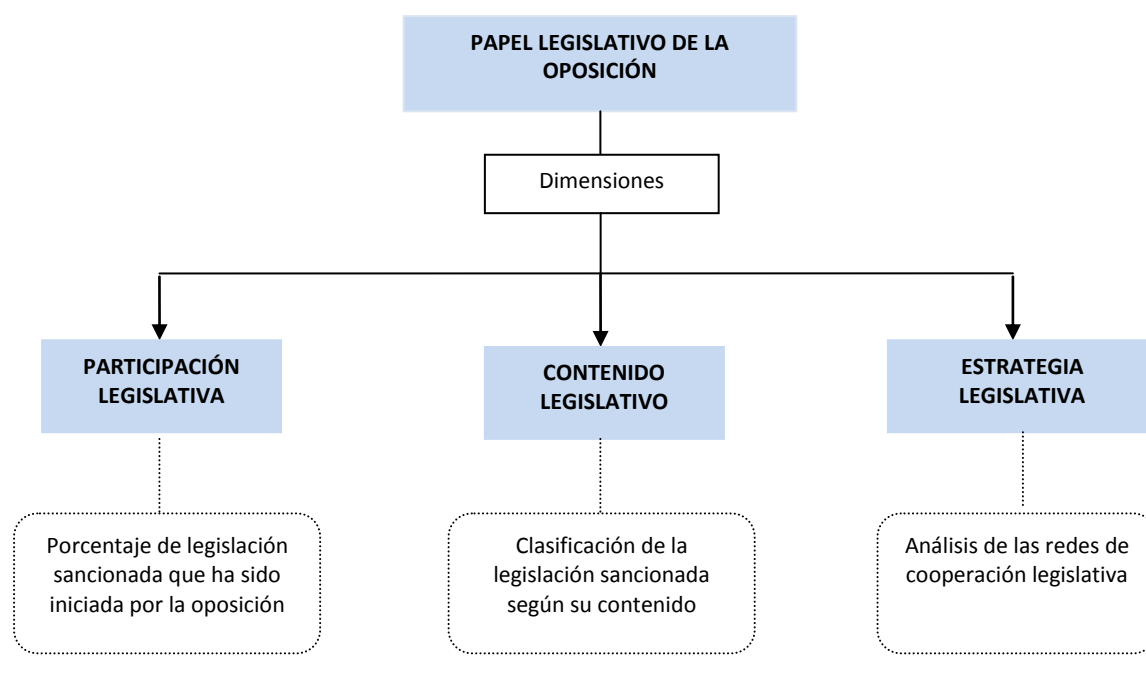
Asimismo, el estudio de la segunda dimensión llamada “*contenido legislativo*” se efectúa a través de la clasificación de todas las leyes que han sido sancionadas en las legislaturas subnacionales durante el período de estudio (1995-2007), con el objeto de conocer el contenido de la agenda legislativa. Esta dimensión tiene un carácter descriptivo y permite establecer similitudes y diferencias entre el contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición en los parlamentos subnacionales.

Por último, la tercera dimensión de la variable dependiente se denomina “*estrategia legislativa*”. En ésta se pone el foco de atención en las redes de cooperación legislativa que se conforman en la arena legislativa cuando los legisladores elaboran propuestas legislativas en forma conjunta con miembros de otros partidos, ya sean del oficialismo como de la oposición. Para llevar a cabo este análisis se utiliza la técnica de Análisis de Redes Sociales (*Social Network Analysis*), también denominada Análisis estructural. Esta técnica tiene como finalidad analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de las relaciones entre los miembros de una estructura social (en este caso legisladores). Este análisis permite ampliar el conocimiento sobre el comportamiento de la oposición en la arena parlamentaria.

Estas 3 dimensiones aportan en forma conjunta una visión integral acerca del papel desempeñado por la oposición en la actividad legislativa. Así, la primera dimensión informa acerca del nivel de participación que ésta tiene, pudiendo ser un actor influyente o con capacidad legislativa limitada, no obstante, el análisis del contenido de la legislación aporta mayor precisión al estudio, al informar acerca del contenido de la agenda legislativa. Asimismo, la tercera dimensión permite conocer el carácter cooperativo o no de la oposición.

²⁸ Esta técnica es aplicada a través del programa fsQCA desarrollado por Ragin (1987). Este análisis requiere para el tratamiento de los datos la utilización de la lógica booleana que utiliza códigos binarios (0 y 1) en la clasificación de los datos, por esa razón las variables consideradas en este estudio se clasifican de acuerdo con categorías dicotómicas de ausencia o presencia de los atributos a los que se refieren las variables o condiciones causales.

Cuadro 1: Variable dependiente: El papel legislativo de la oposición



Fuente: Elaboración propia.

Relevancia del análisis subnacional

La decisión de abordar el papel legislativo de la oposición a nivel subnacional se debe a dos razones: una de carácter teórico y la otra de carácter metodológico. La primera de ellas está relacionada con el papel central que tiene la “provincia”²⁹ como uno de los ámbitos claves para acumular poder e influencia partidista en Argentina. De modo que las élites políticas del ámbito provincial (principalmente los gobernadores) son actores protagonistas claves, tanto en la política provincial como en la articulación de la misma con la política nacional.

Si bien, como se puso de manifiesto anteriormente, existe un déficit de estudios centrados en este nivel si se compara con el nivel nacional; en los últimos años la literatura ha comenzado a centrar su interés en el ámbito subnacional dando inicio a un incipiente e interesante análisis de las instituciones y de los actores políticos en este ámbito. Entre estos estudios destacan los trabajos realizados sobre el diseño de instituciones subnacionales en Sudamérica (Eaton, 2004), así como sobre la descentralización y la política subnacional en la región latinoamericana (Faletti, 2010) entre otros. En el caso argentino es pertinente mencionar varios trabajos, sin embargo la mayor parte de ellos aborda el nivel subnacional en su relación con el gobierno nacional, resaltando aspectos vinculados a los procesos de centralización y descentralización (Faletti, 2001), al impacto del

²⁹ Las unidades subnacionales adquieren diferentes denominaciones según los países, en el caso argentino ésta adquiere el nombre de “provincia” y el Poder Ejecutivo está en manos del “gobernador”. En el caso de Suiza la unidad subnacional se denomina “cantón”, en Alemania “land” y en España “Comunidad Autónoma”, entre otros.

Federalismo sobre determinadas políticas públicas (Bonvecchi, 2008), al efecto de las elecciones subnacionales sobre las elecciones en el ámbito nacional (Jones, 2001; Calvo *et al*, 2001; Calvo y Escolar, 2005), a los niveles de democracia en los regímenes subnacionales (Gervasoni, 2010 y Giraudy 2010) y, fundamentalmente, han proliferado estudios que abordan, por un lado, la política fiscal en las provincias (Uña y Bertello, 2004; Braun y Tommasi, 2002; Nicolini *et al*, 2002) y por otro, la construcción de liderazgos en el ámbito provincial y su consecuente efecto para el gobierno nacional (Benton, 2003).

No obstante, y aún teniendo en cuenta estos avances sustantivos, continúan siendo un campo inexplorado tanto las legislaturas provinciales en perspectiva comparada, como la actividad de la oposición en las mismas, siendo esta investigación un estudio pionero en esta temática. Por tanto, esta tesis no sólo es novedosa por el abordaje de un tema escasamente analizado, combinando dos agendas de investigación que hasta el momento iban por caminos separados: la política subnacional y los estudios de oposición parlamentaria que tradicionalmente se centraban en el ámbito nacional, sino que también contribuye con datos empíricos a llenar un vacío en el campo de los estudios legislativos a nivel subnacional.

Por otra parte, la relevancia metodológica del análisis subnacional radica en la posibilidad de “reducir la escala de análisis” (Snyder, 2001) lo que permite interpretar las características propias de las diversas entidades políticas que componen la unidad federal, es decir, esta perspectiva brinda la posibilidad de multiplicación de las unidades de observación “hacia adentro” permitiendo controlar muchos de los sesgos interpretativos que aparecen en el orden nacional. Esta multiplicación de unidades de observación no sólo permite entender las propiedades locales de una política determinada sino, a su vez, controlar a través de aquellos factores que pueden afectar de modo relevante el proceso que interesa analizar. Este procedimiento también permite la utilización de herramientas estadísticas sobre una muestra suficientemente extensa como para producir estimaciones robustas (King, Keohane y Verba, 2001).

Estructura del trabajo

Esta tesis está conformada por seis capítulos a los que se suma un apartado con conclusiones que recoge los principales hallazgos de esta investigación. El primer capítulo presenta el marco teórico y conceptual que orienta la investigación. Éste consta de dos secciones, la primera de ellas aborda el concepto de oposición y los principales estudios sobre ésta, la segunda analiza las características del presidencialismo argentino y las particularidades del análisis gobierno-oposición bajo este régimen. Además incluye una tipología de los distintos tipos de oposición que se encuentran en los sistemas presidencialistas. Por último, el capítulo termina con una breve recapitulación.

El capítulo dos presenta en primer lugar la justificación de los casos de estudio, y posteriormente expone las características histórico-políticas de las provincias analizadas, entre ellas se mencionan

algunos aspectos geográficos y económicos de las unidades subnacionales, así como información acerca de la organización del poder legislativo provincial, composición, reglas electorales e indicadores del sistema de partidos con el objetivo de brindar un marco contextual que permita interpretar la dinámica gobierno-oposición en cada una de las legislaturas subnacionales que son objeto de análisis de esta investigación.

El tercer capítulo es de carácter metodológico y está dividido en dos apartados, en el primero de ellos se mencionan las unidades de análisis y el período de tiempo que abarca esta investigación. El segundo apartado está centrado en la operacionalización de la variable dependiente: “el papel legislativo de la oposición”, y se subdivide a su vez en tres secciones, estando cada una de ellas reservada a la definición de las dimensiones que conforman la variable dependiente. En la primera de ellas se realiza la construcción del indicador “Participación Legislativa de la Oposición” y se mencionan las variables y las hipótesis que se contrastarán para explicar esta dimensión. En la segunda sección se expone la tipología utilizada para clasificar las leyes que permitirá analizar el contenido de la agenda legislativa de la oposición. Por último, la tercera sección define el sustento analítico que permitirá aprehender las redes de cooperación legislativa que se conforman en la arena parlamentaria como estrategia legislativa adoptada por la oposición para la sanción de las leyes.

El cuarto capítulo está centrado en la participación legislativa de la oposición y la comprobación de los factores que la determinan. El objetivo es analizar la influencia que tiene la oposición sobre el total de legislación sancionada y los factores que la determinan. Para ello se organiza en dos apartados: el primero de ellos se centra en la medición del indicador “Participación Legislativa de la Oposición” analizando los valores que adopta el mismo en las distintas legislaturas subnacionales. El segundo apartado se ocupa del análisis comparativo de los casos que son objeto de estudio con la finalidad de conocer los factores que explican por qué la oposición tiene una elevada participación legislativa en algunas legislaturas y en otras no. Finalmente se lleva a cabo una breve recapitulación.

En el quinto capítulo se lleva a cabo el análisis del contenido de la agenda legislativa de la oposición organizado de la siguiente manera: en primer lugar se encuentra un apartado centrado en la clasificación de las leyes. En éste se presenta la taxonomía que será utilizada en la investigación y a continuación se mencionan las dificultades inherentes al proceso de ponderación de las leyes, inconvenientes que dificultan su aplicación. En segundo lugar se ha introducido un apartado que aborda el contenido de la legislación sancionada, con el objetivo de conocer las diferencias existentes en el contenido de la agenda legislativa entre los distintos Congresos provinciales y entre el oficialismo y la oposición al que sigue una breve recapitulación.

En el sexto capítulo se lleva a cabo el análisis de la tercera dimensión del papel legislativo de la oposición, denominada “estrategia legislativa”. Se analizan las redes de cooperación legislativa

conformadas en la arena parlamentaria cuando un parlamentario inicia legislación en forma conjunta con un legislador de otro partido. El capítulo está dividido en dos apartados, el primero de ellos presenta datos de copatrocinio legislativo en las legislaturas subnacionales, distinguiendo -por un lado- el porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición en solitario (por un solo partido) y en copatrocinio, diferenciando la legislación iniciada en copatrocinio opositor (entre distintos partidos del bloque opositor) y copatrocinio cooperativo (entre miembros del bloque opositor y del gobierno). A continuación se analiza la participación de los partidos políticos sobre la legislación iniciada en copatrocinio con la finalidad de conocer a los partidos políticos con mayor interés en establecer lazos de cooperación. El segundo apartado está relacionado con el análisis de las redes de cooperación conformadas en cada una de las legislaturas provinciales. Por último se realiza una breve recapitulación.

La tesis finaliza con las conclusiones más significativas de la investigación. Este apartado se centra en analizar los hallazgos que resultan del análisis empírico y cualitativo del papel legislativo de la oposición. Asimismo se mencionan los temas pendientes por explorar en esta temática. Finalmente, las conclusiones subrayan la relevancia del papel legislativo de la oposición en las legislaturas subnacionales, no sólo por considerar que “la existencia de un partido de oposición es casi como la característica distintiva de la democracia misma...”, tal como afirma Dahl (1966), sino por el papel que ésta desempeña en la arena legislativa.

Capítulo 1: La oposición parlamentaria y su estudio en un contexto presidencial y federal

Introducción

“La calidad de una democracia no depende de la virtud de su gobierno o de la interacción de su gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial, de la capacidad de ésta última...” (Pasquino, 1998:119)

Así como sucede con la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos, en los sistemas políticos subnacionales en Argentina, la definición teórica y política de la oposición se torna compleja debido al carácter multipartidista propio de contextos presidenciales. Por tanto su estudio requiere la combinación de elementos del modelo europeo, donde la oposición se define claramente como los partidos que no participan en la coalición de gobierno, y de elementos propios del presidencialismo estadounidense, donde la dinámica política gira en torno a las relaciones Ejecutivo – Legislativo (Morgenstern *et al*, 2009).

Todo modelo destinado a explicar la dinámica oficialismo-oposición a nivel subnacional en Argentina debe reconocer las características propias de la región latinoamericana. En particular en América Latina las legislaturas no poseen tanto peso como el Congreso de los Estados Unidos y en numerosas oportunidades han sido caracterizadas como “*rubber stump*”³⁰. Quizás una de las razones que explique la menor relevancia adjudicada por algunos autores a la institución parlamentaria en América Latina está vinculada a los quiebres democráticos sufridos en la mayoría de los países de la región en los que la clausura de la legislatura fue moneda común durante largas décadas³¹. Sin embargo en numerosos trabajos llevados a cabo en los últimos años se ha refutado esta corriente destacando el rol proactivo de algunas legislaturas en la elaboración de las políticas públicas³², asimismo, se ha resaltado la relevancia adquirida por esta institución en la resolución de las crisis políticas y en la remoción de presidentes³³.

³⁰ En los estudios realizados por Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997), las legislaturas latinoamericanas fueron caracterizadas como instituciones secundarias que sólo daban legitimidad democrática a las acciones del Ejecutivo.

³¹ En el caso de Brasil durante el período 1964-1985 el gobierno militar preservó el Congreso como un mecanismo de legitimación, sin embargo esto no ha sido lo común en los demás países de la región. En el caso argentino no sólo el Congreso nacional fue clausurado sino que las legislaturas provinciales también.

³² Morgenstern y Nacif (2002), Saiegh (2005), BID (2006) y García Montero (2007, 2008 y 2010).

³³ Para mayor información sobre el papel relevante desempeñado por los Congresos en las crisis presidenciales ver los trabajos de Pérez Liñán (2001, 2007).

A pesar del papel preponderante que las oposiciones cumplen en el funcionamiento de las democracias pluralistas, son escasos los estudios sobre la oposición incluso en los casos de gobierno de partido³⁴. Tomando en consideración que la existencia de la oposición representa la cristalización de la diversidad social (Loaeza, 1996); no es extraño que la mayor parte de los abordajes académicos realizados sobre la oposición política se hayan dado a partir de las transiciones a la democracia y una vez instauradas las nuevas democracias en el viejo continente³⁵, debido a que la oposición, durante muchos años, –en períodos de gobierno no democráticos– no pudo expresarse ni constituirse como tal porque implicaba la existencia del disenso.

Los procesos de democratización acontecidos a partir de 1974 con la “Revolución de los claveles³⁶” en Portugal y que fueron denominados por Huntington (1991) como la “*tercera ola*”³⁷ de expansión democrática por las características de su propagación tanto en Europa como el Cono Sur latinoamericano, marcan una nueva perspectiva en la investigación del fenómeno opositor, representando uno de los campos que mayor atención ha generado en la Ciencia Política. Centrando su análisis en los países del desaparecido bloque comunista, Oberschall (2000: 26) observó que en su objetivo de beneficiar el tránsito hacia un sistema de poliarquía los movimientos sociales cumplían una función esencial: prestarse como “vías” o canales para las “oposiciones democráticas que bajo otras circunstancias no hubiesen podido surgir”. En esta misma línea pero abordando el contexto latinoamericano Russo (1990, 1995) concluyó, tras analizar los procesos de

³⁴ Puede definirse a los gobiernos de partido en base a tres condiciones: a) las principales decisiones gubernamentales son tomadas por individuos electoralmente elegidos bajo líneas partidistas o por individuos colocados por y responsables frente a los partidos elegidos; b) las políticas se deciden en el interior del o de los partidos gobernantes, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación; y c) los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos (Katz, 1986). Los estudios realizados confirmaron que no es posible hablar de gobiernos de partido en América Latina, al menos en el sentido original del término, porque los partidos gobernantes en nuestros países por lo general no deciden en su interior las políticas que los gobiernos han de implementar, los ejecutivos nacionales mantienen una gran autonomía en la toma de decisiones y no son responsables ante los partidos y los presidentes mantienen una gran autonomía en la configuración de sus gabinetes. En este sentido el grado de partidismo en el gobierno es reducido y por lo general se limita a presiones clientelares (Cansino, 1997).

³⁵ El estudio de la oposición bajo regímenes autoritarios ha sido abordado en varias oportunidades y su análisis ha dado lugar a distintas categorizaciones de la oposición. Al respecto, Morlino (1983) afirmó que en estos regímenes los límites para definir a las oposiciones eran inciertos y ambiguos, y dependían en gran parte, o bien del *quantum* de libertad que podía soportar el régimen, o de su capacidad de tolerancia. Por su parte, Linz formuló una tipología sobre las oposiciones en los sistemas autoritarios, dividiéndola entre “opponentes dentro del sistema” y “opponentes fuera del sistema”. Entre los primeros destacan la “semi-oposición” y la “pseudo-oposición”, cuyos exponentes pueden evolucionar de un tipo a otro y sus actividades ser toleradas por las autoridades del régimen, mientras que de los segundos sobresale la oposición alega e ilegal, ambos perseguidos por sus prácticas y estrategias de contestación (Linz, 1973:191 y ss.).

³⁶ La *Revolución de los claveles* es el nombre dado al levantamiento militar que provocó la caída del régimen militar de Oliveira Salazar en Portugal comprendido entre 1926 y 1974.

³⁷ Huntington (1991:15) acuña el concepto de “tercera ola” para referirse a “un grupo de transiciones de regímenes no democráticos y que tiene lugar en un período específico de tiempo y que excede en mucho a las transiciones en dirección contraria durante ese mismo período”. Este autor menciona 3 grandes ciclos en el proceso histórico de institucionalización de la democracia representativa y considera que cada uno de estos ciclos se componen de una ola prodemocrática seguida de una contraola antidemocrática.

transición a la democracia en Brasil y Argentina, que la continuidad de éstos había sido favorecida por el modelo de oposición que comportaron sindicatos y partidos aún bajo su condición ilegal.

A pesar del escaso abordaje teórico, en las actuales democracias latinoamericanas el debate se produce en torno a dos actores principales: gobierno-oposición³⁸. Teniendo en cuenta que en la compleja relación entre estos dos actores políticos una de las disputas centrales es la definición de la agenda legislativa, este trabajo pretende analizar el papel legislativo desempeñado por la oposición en las legislaturas subnacionales argentinas con el fin de conocer el espacio concedido a la oposición, los límites que encuentran los partidos opositores para sacar adelante su agenda legislativa así como el tipo de legislación que inician.

Esta investigación presenta el desafío de integrar dos agendas de investigación que hasta el momento iban por caminos separados: la política subnacional y los estudios de oposición parlamentaria que tradicionalmente se centraban en el ámbito nacional. El objeto de este capítulo es brindar un marco teórico adecuado que permita el estudio del papel legislativo de la oposición a nivel subnacional bajo un contexto presidencial y federal. Por tanto, el presente capítulo está organizado en dos grandes apartados: el primero de ellos está enfocado en el concepto de oposición y los principales estudios sobre ésta. A su vez, este apartado hace mención del parlamento como espacio representativo por excelencia en el que la oposición adquiere legitimidad. El segundo apartado expone brevemente las características del presidencialismo argentino con el objeto de analizar las relaciones gobierno-oposición en un contexto presidencial y federal. El capítulo finaliza con una breve recapitulación.

1. ¿Qué entendemos por oposición?

La literatura ha desarrollado numerosas y diferentes definiciones de oposición. Mientras unas destacan el papel de las minorías (Bogdanor, 1991:497), otras inciden en el carácter de conflicto inherente a la misma, pero todas coinciden en señalar que la oposición se refiere a un esfuerzo consciente de evitar que aquellos que ostentan el poder lo ejerzan de forma monopólica (García y Martínez, 2001:5).

En esta investigación definimos a la oposición como el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del presidente ni a ningún partido que forma parte del gabinete del presidente (Morgenstern *et al*, 2009). El problema que plantea esta definición es que deja fuera del análisis el juego de coaliciones post-electorales, muy frecuentes -por otra parte- en la política parlamentaria latinoamericana (García y Martínez, 2001:5). Sin embargo, este hecho no será dejado de lado en la

³⁸ Deben mencionarse los estudios realizados por Morgenstern *et al* (2009), García y Martínez (2001) y Altman y Pérez Liñán (1999, 2001) sobre la oposición parlamentaria en América Latina.

investigación, sino que será analizado en detalle en cada uno de los casos permitiendo una mejor interpretación de los datos empíricos.

A su vez, es pertinente destacar que oposición y minorías no son términos equivalentes en la actividad parlamentaria aunque, en algunas circunstancias, estén asociados. La “oposición” es una función, es la definición de un grupo por su actividad; “minoría”, en cambio, es una descripción puramente numéricamente que no comporta ningún género de actuaciones específicas para sus componentes (Capo Giol, 1994). Es decir, la oposición no está determinada por su carácter numérico, aunque éste pueda considerarse como un factor determinante de su desempeño.

1.1 La oposición legislativa. Algunas precisiones teóricas

Si bien han sido escasos los estudios académicos sobre la oposición hay una serie de autores relevantes que, desde mediados del siglo XX, han intentado dilucidar las características y el rol de la oposición política en los regímenes democráticos. Será Pasquino (1998) quien advierta sobre la ausencia de trabajos que aborden la oposición política en las democracias ya instauradas y afirma que la mayor parte de éstos sólo se han centrado en los casos de regímenes no democráticos, a pesar de que la naturaleza de la democracia está íntimamente vinculada a la idea de la alternancia en el gobierno y, por lo tanto, a la posibilidad de que la oposición se transforme en alternativa real de gobierno.

En la década de 1950 es cuando se produce la génesis de su estudio producto de la institucionalización de los partidos políticos en los parlamentos europeos³⁹. Es Duverger en 1951 quien, en uno de sus trabajos, resalta la naturaleza del poder y forma en que influye la oposición. Para su análisis tiene en cuenta el formato del sistema de partidos: así en los casos con sistema de partido único, las relaciones políticas quedan supeditadas a un solo partido, por tanto no hay lugar para la oposición; por el contrario, en los sistemas bipartidistas, la oposición puede participar y modificar los proyectos del partido mayoritario aunque éste último sea el que predomine. Finalmente en sistemas multipartidistas la oposición depende de la heterogeneidad de los partidos

³⁹ Los partidos políticos constituyen las estructuras a través de los cuales la oposición política despliega y configura su ejercicio en las arenas electoral y parlamentaria. A su vez, el surgimiento de estas estructuras políticas suponen una suerte de “filtro” cuyo objetivo es contener el estallido de las manifestaciones opositoras, es decir, incorpora aquellas expresiones de disenso que anteriormente no eran canalizadas en una estructura política, trasladando su carácter opositor a la arena parlamentaria. Para mayor información sobre los partidos políticos y sus funciones hay una extensa bibliografía, entre ellos destacan los trabajos clásicos de Ostrogorski (1922 [1902]), Michels (1979 [1911]) y Weber (1968[1922]). A su vez, a lo largo de los años el estudio de los partidos ha emergido como un campo claramente identificable dentro de la Ciencia Política, como consecuencia se han publicado numerosos trabajos, el Handbook editado por Katz y Crotty (2006) y el volumen editado por Montero, Gunther y Linz (2007) ratifican esta tendencia.

que componen el sistema, de su cohesión y disciplina⁴⁰. Sin embargo, Sartori (1976) afirmaría que la tipología propuesta por Duverger basada en el número de partidos no sería suficiente para argumentar cómo funcionan las instituciones democráticas y sugiere incorporar la variable ideológica.

A fines de la década de 1950 el estudio de las oposiciones sufre una nueva orientación, con el llamado “consenso de posguerra” predominante en las principales democracias occidentales, se atenuaron las diferencias entre los principales partidos y coaliciones políticas. Por esta razón comenzó a ser extendida la tesis acerca del fin de las oposiciones. En este marco, veía la luz la obra de Otto Kirchheimer (1957) sobre el supuesto “debilitamiento” de la función opositora en las democracias de occidente. Según el autor, este fenómeno sería producto del gobierno de gran coalición que, a finales de la década de 1940, conformaron en Austria socialistas y cristianos populares. En su trabajo, el autor reflexionó sobre un presunto *abandono de la relación gobierno-oposición* tras observar que los partidos coaligados sólo podían ejercitar la tarea opositora “si eran autorizados por el compañero de coalición”. Concluyó que este tipo de pactos de coalición ponían en peligro o incluso impedían el ejercicio de las funciones parlamentarias de control que debía prevalecer en todo sistema democrático. Posteriormente Kirchheimer (1966) plantearía que ese declive de la relación gobierno-oposición estaría vinculado a la decadencia de los parlamentos así como a la transformación de los partidos políticos de masas en cajones de sastre⁴¹.

Sería a partir del trabajo pionero de Dahl en 1966 cuando se habría de abordar por primera vez el estudio de la oposición desde un enfoque politológico, sistemático y comparado. Este autor reconoce la complejidad que representan los sistemas políticos y plantea una tipología, para ello propone seis perfiles fundamentales en los que las oposiciones podían diferir: 1) *cohesión o concentración organizativa*, en referencia a si a) los opositores tienden a agruparse en una sola formación partidista o en un número de organizaciones operando independientemente unos de otros y b) el grado de unidad interna de los partidos, entendido en función de la disciplina parlamentaria. Considerando estos elementos, las posibilidades de oposición podían ser i) concentrada y con alta unidad y disciplina, siendo esta fórmula la que represente una oposición sólida y poderosa ii) concentrada y con baja unidad, iii) dividida en varias organizaciones y con alta

⁴⁰ Para Duverger, los sistemas bipartidistas tenían la ventaja de producir una clara división entre las tareas de gobierno y la de los opositores, por lo cual la competencia política y la oposición parlamentaria habían adquirido allí su mayor grado de institucionalización. Por el contrario, los sistemas multipartidistas adolecían de una falta de claridad en cuanto a los límites entre el gobierno y la oposición política, bajo la lógica que los gabinetes podían llegar a apoyarse en mayorías de repuesto tanto de izquierda como de derecha, mientras que la oposición componerse de elementos heterogéneos a menudo mucho mayores que los de la mayoría parlamentaria, por tanto, ningún órgano verdadero asume aquí la función de oposición (Mújica, 2004:176).

⁴¹ El autor utiliza el término “cajones de sastre” para hacer referencia a los partidos “atrapa todo” (*catch all*), es decir, con esta expresión, Kirchheimer basa su diagnóstico sobre el fin de las oposiciones en el cambio que estaban experimentando las organizaciones partidarias, con el desplazamiento de los partidos de masas hacia agrupaciones que orientaban la competencia a lograr la adhesión de un conjunto más amplio de la población.

unidad interna y iv) dividida en varias organizaciones y con baja unidad interna, esta última proporciona evidencias de una oposición débil y dispersa.

El segundo elemento mencionado por Dahl, basado en el sistema de partidos, permite diferenciarlas según: 2) su nivel *competitivo*, esto es, el modo como los contrincantes políticos interactúan en las elecciones y los parlamentos. De esta manera el sistema puede ser: a) *estrictamente competitivo*, esta situación puede darse en un sistema bipartidista cuando el partido mayoritario y la oposición adoptan un carácter de confrontación tanto en los comicios como en las legislaturas, a su vez en los sistemas multipartidistas esta estricta competitividad puede ser alcanzada a menos que un partido logre formar mayoría por sí solo, y que en el parlamento decida no establecer coaliciones con los demás partidos para la aprobación de la agenda legislativa. Entendido así, el carácter estrictamente competitivo en las legislaturas se diluye ante la capacidad que tienen oposición y mayoría para consensuar, lo cual da lugar a b) un sistema *competitivo-cooperativo*, que puede darse tanto en sistemas bipartidistas como multipartidistas. En los primeros, mayoría y oposición son altamente competitivas en la arena electoral, mientras que en la legislatura podrían cooperar y competir dependiendo de las leyes y las políticas que se discutan. En los segundos, la competitividad en las elecciones puede tener cabida solo si un partido es capaz de ganar una mayoría de votos y escaños, y ninguno de los partidos decide conformar alianzas electorales que limiten la competición.

Una tercera modalidad que puede adquirir el sistema combinando estrategias de coalición entre los partidos sin eliminar su naturaleza competitiva es la denominada c) *coalescente-competitiva*, en este caso la coalición entre partidos es una práctica que se superpone a la acción cooperativa, en la medida que no es un acuerdo puntual para la votación de una legislación particular, sino una fusión explícita, solo materializada en el ámbito parlamentario. Es decir, los partidos mantienen estrategias cooperativas y competitivas en la arena electoral sin formar coaliciones que, sin embargo, si tendrán lugar a nivel post-electoral. Igualmente, este tipo de relación tenderá a variar en las elecciones según el sistema de partidos prevaleciente, es decir, de acuerdo a la concentración o fragmentación de la oposición. En los bipartidismos prevalecerá el rol competitivo, mientras que en los sistemas multipartidistas pueden confluír la cooperación y la competitividad. Finalmente, el sistema d) *estrictamente coalescente* hace referencia a las coaliciones que el partido mayoritario y la oposición pueden llevar a cabo en ambas arenas.

En tercer lugar, Dahl hace mención a un elemento que permite establecer diferencias entre las oposiciones: 3) el *lugar* o la *arena* de encuentro entre oposición y gobierno. Su planteo parte de la base que una oposición puede vencer en una arena y que su influencia sea tal que impacte sobre las otras, o ganar en unas y perder en las demás. Estrechamente vinculado con la estructura de la oposición, Dahl propone para clasificarlas otro aspecto: 4) su carácter *distintivo*, es decir, su identificación como fuerza opositora. Esto tiene que ver con la naturaleza cohesionada o no de la oposición política, de esta forma si una oposición política está altamente concentrada en un partido,

goza de una notable unidad interna y elige las elecciones y el parlamento para desarrollar su disputa, lo más probable es que pueda ser distinguida y apreciada como la formación desafiante, la alternativa que pretende el gobierno.

Por último, Dahl postuló dos modos más para clasificar a las oposiciones 5) sus *objetivos* y 6) *estrategias*. Según los objetivos que lleven a un/os partido/s a enfrentarse a la conducta del gobierno se producen tres tipos generales de oposición a) la “*oposición no estructural*”, de la que conviene destacar los i) partidos que buscan solo obtener cargos mediante el desplazamiento del personal político, y ii) que se orientan también a políticas específicas; b) “*oposición estructural limitada*”, de la que resultan los reformistas políticos, esto es, aquellos que pueden perseguir o no el cambio del personal del gobierno, y la estructura política y c) “*oposición estructural*”, de la que tienen lugar i) los reformistas integrales – aquellos dispuestos a cambiar al personal de gobierno, políticas específicas y la estructura política, ii) los reformistas democráticos – el personal, las políticas y la estructura socioeconómica – y iii) los movimientos revolucionarios interesados en una modificación integral del sistema político y sus componentes. Finalmente las “*estrategias*” indican los medios elegidos para lograr los objetivos planteados por la oposición.

La tipología formulada por Dahl fue objeto de diversas críticas debido a su complejidad e imprecisión para clasificar la actividad opositora de los partidos. Uno de los autores que más esfuerzos han realizado por argumentar estas críticas es Cazzola (1972). Éste expuso que la formulación de Dahl no permitía grandes progresos desde el punto de vista empírico-operativo, porque no proponía un método de investigación sobre el fenómeno y porque sus resultados presentaban un valor exclusivamente descriptivo. Asimismo puso de manifiesto que en la tipología, todo el planteamiento politológico, estaba esencialmente orientado al sistema de partidos, excluyendo la posibilidad de explicar otras oposiciones. Otra de las voces contrarias a la propuesta de Dahl es la de Pulzer (1987) quien, en la misma línea que Sartori, señaló que el modelo teórico presentado por este autor no consideraba la variable “ideológico-espacial” en las que los partidos – en este caso los de la oposición –, son propensos a situarse, sea a la izquierda o a la derecha del partido del gobierno, y de cuya ubicación puede ser advertida la naturaleza ideológica de la confrontación política. A pesar de ello, el esfuerzo realizado por Dahl por sistematizar el estudio de la oposición lo transforma sin duda en un referente básico para futuras investigaciones empíricas sobre el tema.

Esfuerzos posteriores también abordaron la oposición: Ionescu y Madariaga (1968) ahondaron en los conflictos, crisis y transformaciones para reconocer a la oposición como institución política y actor constitucional, lo que deriva en identificarla como oposición responsable. De hecho, Lijphart (1969; 1987; 2000) habría de defender su modelo de “democracia consensual” frente al de las “mayoritarias”, argumentando que las primeras acentuaban el consenso y optimizaban la amplitud

de la mayoría gobernante, mientras que las segundas tendían al sometimiento de la acción política y legislativa de los opositores, haciendo de la norma de la mayoría “una dictadura”.

Por su parte Von Beyme (1973) se ocupó del comportamiento de la oposición como institución, adquiriendo este aspecto en la medida que se refuerza el rol de los grupos parlamentarios en las constituciones. Los nuevos elementos que incorpora Von Beyme son los vínculos existentes entre los partidos y sus fines ideológicos, así como su relación con los grupos parlamentarios y la realización de sus programas. Esta dialéctica de partido-grupo parlamentario abre el camino a un enfoque diferente de la oposición, de modo que ya no es vista sólo como opción de gobierno sino como un actor político del cual analizar su comportamiento en la arena electoral, parlamentaria, partidaria e ideológica.

Por último, es pertinente destacar el trabajo de Blondel (1997). Este autor propuso la simplificación de los seis elementos planteados por Dahl para diferenciar a la oposición a través de dos dimensiones. Con una primera dimensión buscaba medir la distancia entre los objetivos de los grupos de la oposición y el gobierno respecto a materias de políticas particulares y generales, así como en lo tocante a la estructura general del sistema político. Con la segunda dimensión pretendía calcular el crecimiento de los grupos de oposición con la intención de saber si su tendencia es a ser cohesiva o difusa. De esta manera, la oposición es cohesiva si uno de los grupos que pertenecen a la oposición es mucho más fuerte que otros o concentra más poder que los restantes partidos, y es difusa si dos o más grupos comparten similares indicadores de fortaleza en el ámbito político-electoral. De la combinación de ambos elementos se puede distinguir las características de la oposición, así si la oposición es cohesiva y la distancia entre los objetivos del principal partido de la oposición y del gobierno es baja, la temperatura de los conflictos políticos será proclive a disminuir.

Una síntesis de los múltiples enfoques a partir de los cuales abordar el estudio de la oposición en las democracias contemporáneas expuestos en los párrafos anteriores se puede ver en la Tabla 1.1.

Tabla 1.1: Principales autores y enfoques en el estudio de la oposición en los regímenes democráticos

PRINCIPALES AUTORES Y ENFOQUES EN EL ESTUDIO DE LA OPOSICIÓN EN LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS		
Duverger (1951)	Número de Partidos	La naturaleza del poder depende del número de partidos, sistema único, bipartidismo, multipartidismo.
Kirchheimer (1957)	Ocaso de la oposición parlamentaria	Plantea el ocaso de la oposición parlamentaria como resultado de los gobiernos de coalición. Considera que hay un abandono de la relación gobierno oposición tras observar que los partidos coaligados sólo podían ejercitar su tarea opositora si eran autorizados por el compañero de coalición.
Dahl (1966)	Propone una tipología desde un enfoque politológico, sistemático y comparado.	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Cohesión o concentración organizativa de la oposición:</i> <ol style="list-style-type: none"> a. concretada y alta unidad y disciplina (<i>oposición sólida y poderosa</i>) b. concentrada y con baja unidad c. dividida en varias organizaciones con alta unidad interna d. dividida en varias organizaciones y con baja unidad interna (<i>oposición débil y dispersa</i>) 2. <i>Competitividad</i> <ol style="list-style-type: none"> a. Sistema estrictamente competitivo b. Competitivo-cooperativo c. Coalescente-competitivo d. Estrictamente coalescente 3. <i>Lugar o arena de encuentro entre oposición y gobierno.</i> 4. <i>Su carácter distintivo</i> 5. <i>Sus objetivos</i> <ol style="list-style-type: none"> a. oposición no estructural b. oposición estructural limitada c. oposición estructural 6. <i>Estrategias</i>
Sartori (1966)	Naturaleza de la oposición según el sistema de partidos	La función de la oposición cambia según sistema de partidos: fragmentado, distancia ideológica y grado de polarización.
Ionescu y Madariaga (1968)	Democracia pluralista	Reconoce a la oposición como institución política y actor constitucional.
Pulzer (1987)	Dimensión ideológica	Los partidos – en este caso los de la oposición –, son propensos a situarse, sea a la izquierda o a la derecha del partido del gobierno, y de cuya ubicación puede ser advertida la naturaleza ideológica de la confrontación política
Beyme (1987)	Institucionalización de la oposición parlamentaria	Aborda a la oposición como actor político. Analiza su comportamiento en la arena electoral, parlamentaria, partidaria e ideológica.
Lijphart (1987)	Según el modelo de democracia	Defiende el modelo de “democracia consensual” frente al de “democracia mayoritaria”. El primero de ellos acentúa el consenso mientras que el segundo tiende al sometimiento de la acción política y legislativa de los opositores.
Blondel (1997)	Propone una distinción de la oposición según 2 elementos:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Distancia de los objetivos del gobierno. 2. Fortaleza de cada partido o grupo de oposición

Fuente: Elaboración propia.

1.2 Nuevos abordajes teóricos

Durante el período de transición y apertura a la democracia, que paulatinamente se fue extendiendo en la mayoría de los países latinoamericanos a lo largo de la década de 1980, la Ciencia Política centró los análisis en las condiciones que favorecían la emergencia y estabilidad de las democracias, así como en las variables que podían incidir en la quiebra de las mismas⁴². En este marco se sucedieron diversos trabajos de investigación que consideraron los factores estructurales y económicos como posibles variables explicativas de la estabilidad democrática. Sin embargo, a partir del estudio realizado por O'Donnell y Schmitter en 1986, se empieza a contemplar la esfera política como variable explicativa de este fenómeno. Es decir, a partir de ese momento el comportamiento de los actores políticos se ha mostrado como una dimensión relevante del análisis de los procesos de cambio de régimen político (Martínez, 1995). En este marco comienzan a cobrar relevancia el papel de los partidos políticos, así como los tipos de oposición que a partir de ellos se desarrollan. La agenda de investigación se transforma ahora en el comportamiento de la oposición y sus relaciones con el gobierno y su participación en la elaboración de las políticas públicas.

De esta forma, en los últimos años comienza el renacer académico de la oposición como objeto de estudio tanto en el ámbito europeo como latinoamericano. Entre ellos se destacan los trabajos realizados por Beyme (2000) quien dedicó una breve revisión al rol institucional de las oposiciones políticas en 16 sistemas parlamentarios⁴³; Powell Jr. (2000), reformulando la propuesta de Strom (1990) en lo relativo a la presencia e influencia de la oposición en la estructura de las comisiones legislativas; e Ieraci (2000), mediante la comparación de las relaciones gobierno-oposición en los procesos legislativos de Italia, Gran Bretaña, España y Alemania⁴⁴. La mayor parte de los estudios

⁴² La emergencia y estabilidad de la democracia ha sido objeto de estudio de un gran número de investigadores, entre ellos destacan Almond y Verba, 1963 (quienes correlacionan la cultura política con la estabilidad democrática), Lipset, 1960 y Diamond, 1991 (plantean la relación entre el desarrollo socioeconómico y la democracia). Asimismo, la crisis y quiebra de los regímenes democráticos también ha sido abordada, destaca el trabajo de Linz (1987) sobre los factores que inciden en la quiebra de las democracias, mencionando los siguientes elementos como posibles factores que pueden predeterminar la quiebra del sistema democrático: a) la pérdida de legitimidad, de eficacia y de efectividad de un régimen, b) la existencia de un sistema de partidos inadecuados y de una oposición desleal o semileal, c) la inestabilidad de un gobierno y d) la manera de establecerse de un nuevo régimen democrático.

⁴³ Este autor elaboró un índice sobre los recursos legislativos que disponen los legisladores con el objetivo de suministrar una medición empírica de las oportunidades que disponen los legisladores de la oposición frente a los diputados de la mayoría. Para el cálculo de este índice utiliza las siguientes variables: a) presidencia compartida, b) derecho de veto de las minorías por reglamento, c) posibilidad de veto de minorías a reformas constitucionales y d) número de sesiones superior a 100 (Beyme, 2000:42).

⁴⁴ En su estudio sobre las relaciones gobierno-oposición en cuatro democracias parlamentarias Ieraci (2000: 196) concluye que una estructura legislativa bicameral y considerablemente descentralizada favorece la emergencia de estilos diversos en las relaciones gobierno-oposición, porque en el proceso legislativo se multiplican las ocasiones de negociación y de ejercicio del veto. Asimismo este autor identificó dos modelos ideales de relaciones gobierno-oposición, siendo el caso británico el prototipo que identifica al primer modelo que se caracteriza por un proceso legislativo fuertemente centralizado que tiene lugar en el pleno y donde la capacidad de gobierno de proteger sus políticas es muy alta. El segundo modelo, por el contrario, se caracteriza por un proceso legislativo marcadamente descentralizado y una baja capacidad del gobierno de proteger sus políticas, siendo en esta oportunidad el caso italiano el prototipo que identifica este modelo.

están centrados en el contexto europeo, para el caso latinoamericano han sido menores los esfuerzos por abordar esta temática ya que la dinámica en este contexto se ha centrado sobre todo en las relaciones Ejecutivo-Legislativo y en las inestabilidades de las democracias de la región.

Desde fines de la década de 1990 en adelante, el análisis de la oposición a nivel regional ha estado dedicado a explicar el crecimiento y éxito electoral de los partidos de izquierda. Tomando como referencia la experiencia de algunos partidos latinoamericanos⁴⁵ se comienza a hablar de la existencia de partidos u oposiciones “desafiantes” (González, 1999 y López, 2005). Con este término los autores hacen referencia a la presencia de nuevos partidos opositores que, emergieron en épocas de crisis, lograron canalizar el descontento de la población, aceptaron las reglas del juego democrático y se convirtieron en una verdadera amenaza para los partidos tradicionales, logrando ser vistos como alternativa real de gobierno⁴⁶.

No obstante, en los últimos años han salido a la luz algunos trabajos que analizan la dinámica gobierno-oposición centrados en algunos casos nacionales como el realizado por Jiménez Badillo (2006) para el caso mexicano⁴⁷, así como otros realizados en perspectiva comparada, entre estos se destaca el estudio realizado por Altman y Pérez Liñán (1999 y 2001) quienes analizan la oposición dentro de su estudio sobre calidad de la democracia, García y Martínez (2001) y Morgenstern *et al* (2009).

Para el caso argentino revisten especial importancia algunos estudios. Entre ellos, Mustapic y Goretti (1992) y Mustapic (2000) que hicieron hincapié en las relaciones gobierno –oposición en el Congreso argentino. El estudio llevado a cabo por Mustapic y Goretti (1992) realiza un análisis sobre las relaciones gobierno-oposición en el Congreso nacional durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989) con el objetivo de indagar los apoyos políticos que hicieron posible la actividad legislativa evitando de esta manera la parálisis institucional en los inicios de la democracia argentina⁴⁸. Por su parte, Mustapic (2000) analiza la relación existente entre oficialistas y diputados desde la presidencia de Alfonsín (1983-1989) hasta la finalización del primer mandato de Menem

⁴⁵ Se toma como referencia la experiencia del Frepaso y de la Alianza en Argentina, la trayectoria del Frente Amplio en Uruguay y la del Partido de los Trabajadores en Brasil.

⁴⁶ Estos partidos se integraron de forma exitosa al sistema de partidos y se convirtieron en actores relevantes y estables de la política democrática y funcionaron como válvulas de escape a los problemas del funcionamiento democrático de los períodos post-transición (López, 2005:40).

⁴⁷ Para el caso mexicano la autora mide el rendimiento legislativo de la oposición en gobiernos de mayorías divididas, para ello analiza la participación legislativa de la oposición sobre el total de legislación sancionada con el objetivo de demostrar la existencia del consenso en la aprobación de las políticas públicas como herramienta para evitar la parálisis legislativa.

⁴⁸ Tras la derrota de la Guerra de Malvinas de 1982 se inicia el proceso de transición en Argentina el cual no contó con pactos o acuerdos que definan las reglas del juego del proceso de reconstrucción democrática. Por ello, una vez iniciado el gobierno de Raúl Alfonsín existían potenciales riesgos de parálisis institucional ya que no había garantías de que el PJ, que por primera vez perdía unas elecciones a nivel nacional desde su surgimiento, colaborara para garantizar la gestión de gobierno.

(1989-1995). El argumento inicial de este artículo reside en que la disciplina partidista de los legisladores del oficialismo con respecto al presidente no está dada sino que es preciso producirla y que ésta es posible de obtener gracias a la capacidad de los partidos de distribuir incentivos selectivos y colectivos y la dinámica de la competencia bipolar. A su vez, la autora pone en duda el indicador con el que se ha intentado medir la disciplina partidista por considerarlo insuficiente⁴⁹. Las conclusiones a las que arriban ambos estudios reflejan una tradición negociadora de los partidos políticos en el Congreso nacional así como un compromiso político que permite sacar adelante la agenda legislativa evitando así la parálisis gubernamental.

A nivel subnacional sin embargo no son abundantes los trabajos sobre oposición, cabe mencionar algunas aproximaciones para el caso brasileño⁵⁰, destacando entre ellos el trabajo realizado por Ruela (2010) en el estado de Paraná durante el período 1999-2003. Esta autora analiza la participación legislativa de la oposición sobre la legislación sancionada y para ello considera como variables explicativas los factores institucionales que distribuyen los poderes legislativos en la Asamblea, llegando a la conclusión que ésta no posee prerrogativas institucionales que favorezcan su influencia legislativa y por tanto la competitividad de la oposición no se manifiesta en la arena legislativa sino en otros ámbitos.

A pesar de estos importantes aportes, el estudio de la oposición a nivel subnacional en Argentina se encuentra todavía en una fase embrionaria, siendo los abordajes teóricos realizados muy escasos y acotados a análisis de casos. Destacan el trabajo realizado por Bavastro, 1993 y Malamud, 1999. La investigación desarrollada por Bavastro (1993) aborda la relación gobierno-oposición a nivel local, adoptando como variable de interés la producción legislativa del Honorable Concejo Deliberante (HCD) de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985. En este estudio, el autor centra su atención en la cooperación legislativa entre el partido de gobierno y el principal partido de la oposición (UCR-PJ) y para ello analiza las distintas alineaciones partidarias que acompañaron a los dictámenes

⁴⁹ El indicador utilizado para medir la disciplina partidista ha sido el de las votaciones nominales en un estudio de Mark Jones (1998) en el que concluye que el nivel de disciplina de los partidos políticos argentinos es alto. Mustapic afirma que la principal debilidad de utilizar sólo las votaciones nominales es que no captura el proceso de producción de disciplina, es decir las vicisitudes generadas a la hora de adoptar una decisión y conseguir que Ejecutivo y legisladores converjan en una decisión. Una de las razones por las que la autora considera que los datos presentados por Jones referidos a disciplina son contundentes pero no conclusivos es el bajo uso de las votaciones nominales, ya que es un procedimiento excepcional, sumado a ellos su instrumentación es muy fácil (sólo se requiere el apoyo de un quinto de los legisladores presentes para solicitar votación nominal) se trata más bien de un mecanismo utilizado para dejar constancia pública de las posiciones de los bloques partidarios y no uno que fuerce a los legisladores a definirse frente al liderazgo de su partido. Por esta razón las votaciones nominales tienden a arrojar un alto nivel de disciplina.

⁵⁰ Para mayor información sobre el papel de la oposición en las legislaturas estaduais en Brasil es pertinente ver el trabajo realizado Tarouco (2012) quien lleva a cabo un análisis de los partidos de oposición en 4 estados brasileños (Mina Gerais, Pernambuco, Sao Paulo y Rio Grande do Sul). Si bien este artículo no está enfocado en analizar la influencia legislativa, la autora propone una operacionalización del concepto de oposición basado en las posturas asumidas públicamente por los partidos de oposición en la arena electoral.

de comisiones de las ordenanzas sancionadas⁵¹. Los datos revelan que la cooperación entre la UCR y el PJ fue la fórmula predominante entre ambos⁵².

El trabajo de Malamud (1999) realiza un análisis empírico de la relación entre el gobierno y la oposición en la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Armendáriz (UCR) -quien contó con mayoría absoluta en ambas cámaras- y durante el gobierno de Antonio Cafiero (1987-1989) quien no contó con mayoría en el Senado y en la Cámara de Diputados donde debió hacer frente al principal partido opositor que, aún sin tener quórum propio, controlaba la mitad de sus miembros. En este estudio el autor centra su atención en la actividad legislativa, para ello analiza la legislación sancionada según su origen y las votaciones nominales de cada una de ellas para determinar el apoyo recibido. Su investigación confirma que a pesar de la confrontación política entre estos partidos, en la práctica primó el diálogo y la acción conjunta⁵³.

1.3 El parlamento como espacio político para la actuación de la oposición

Como puede observarse, los abordajes teóricos mencionados anteriormente hacen hincapié en la actuación de la oposición en la arena parlamentaria, debido a que la oposición adquiere centralidad y ejerce su función tanto de control, representativa como legislativa en este espacio. Si bien la arena electoral constituye un espacio legítimo de actuación⁵⁴, el Parlamento se erige como el espacio político de fundamental importancia para su actuación, ya que en éste se constituye la forma más avanzada e institucionalizada del conflicto político (Ionescu y Madariaga 1977:23).

⁵¹ Bavastro (1993) clasifica las ordenanzas municipales sancionadas tomando como modelo la clasificación temática propuesta por Mustapic y Goretti (1992) para su análisis del Congreso Nacional.

⁵² El 78,2 por ciento de las ordenanzas sancionadas en el HCD de la Ciudad de Buenos Aires durante 1983-1985 fueron aprobadas con el apoyo de los dos partidos principales, demostrando de esta manera el elevado nivel de cooperación legislativa entre el gobierno y la oposición presente en la Administración de la ciudad de Buenos Aires.

⁵³ Uno de los objetivos centrales del trabajo propuesto por Malamud era desentrañar el modo en que fueron tomadas las decisiones en la legislatura en cada período y el tipo de demandas a que ésta y el Ejecutivo dieron respuesta, para ello analizó todas las leyes sancionadas durante esos períodos incluidas las leyes vetadas parcialmente por el Ejecutivo y aquellas cuyo veto total fue rechazado por la Legislatura. Una de las conclusiones del trabajo es el elevado nivel de disciplina partidista que caracterizó a ambos partidos durante ese período de modo que no se produjo un enfrentamiento entre ambos sino que estuvieron encauzados en la negociación y el acuerdo como mecanismos privilegiados.

⁵⁴ En la arena electoral pueden participar agrupaciones que no logren obtener representación en el Parlamento, por tanto su acción opositora sólo queda contenida en el ámbito electoral. Si bien las agrupaciones opositoras pueden sentar las bases de la contienda política durante la campaña electoral, su accionar adquiere mayor relevancia al estar institucionalizado, por tanto, sus demandas, en caso de transformarse en un reclamo de interés al instalarse en la agenda pública, son canalizadas a través de los partidos, que por su tendencia *atrapa-todo*, se ven obligados a centrar su atención en esos temas y exigencias, ampliando sus programas de acción e integración, y debatiendo estos nuevos asuntos en el seno de los legislativos.

El Parlamento⁵⁵ es la institución representativa por excelencia de todo régimen democrático y constituye por tanto el espacio principal de acción de la oposición. Los parlamentos democráticos ocupan el lugar más alto en la estructura de los procesos representativos al permitir la conjugación de la diversidad con la unidad política. Su papel principal en el proceso político deriva, de este modo de su actuación como mecanismo privilegiado para el procesamiento de las decisiones públicas a partir de la integración de las distintas expectativas y demandas patentes en toda sociedad (Béjar, 1998: 290-302). En él la actividad de la oposición puede alcanzar su mayor nivel de expresión e institucionalización política al nutrirse de una contestación pública altamente tolerada y jurídicamente reconocida, así como de crecientes oportunidades para la participación política, el control y la política gubernamental (Mújica, 2004:34).

Por tanto, la arena legislativa se convierte en el espacio político por excelencia para la actuación de la oposición, ya que en ésta la oposición puede efectuar el control del poder político evitando el ejercicio excesivo y arbitrario, informando o cuestionando las decisiones gubernamentales, asimismo participa en la elaboración de las políticas públicas, iniciando propuestas legislativas, debatiendo o enmendando la política gubernamental, otorgándole de esta manera no sólo institucionalización de su rol opositor sino también la posibilidad de convertirse ante el electorado en una alternativa real de gobierno.

Es pertinente mencionar que existen expresiones de oposición que se llevan a cabo fuera de la arena parlamentaria⁵⁶, a través de los medios de comunicación, de los movimientos de protesta, sindicatos, fuerzas católicas o religiosas⁵⁷, cámaras empresariales, o incluso pueden articularse manifestaciones de oposición a través de la coalición de varias de estas fuerzas⁵⁸. No obstante, en

⁵⁵ Cotta (1985:1124) define al Parlamento como “una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares de atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la “voluntad popular”.

⁵⁶ El carácter parlamentario o extraparlamentario de la oposición se encuentra definido por la arena en la que ésta se desempeña (al interior de los legislativos o fuera de ellos) y por las características de sus procedimientos (desde la tribuna y las comisiones parlamentarias o desde las calles y mediante frentes de protesta pública), lo cual se refuerza ante el hecho de que la oposición, institucionalizada o no, puede combinar sus estrategias así dentro de las instituciones políticas como al exterior de ellas (Mújica, 2004:77).

⁵⁷ En numerosas oportunidades, tanto en períodos democráticos como en regímenes autoritarios, la iglesia ha promovido acciones opositoras. En períodos democráticos, la iglesia ha conformado, en algunas oportunidades, alianzas con ramas políticas conservadoras en protesta de políticas específicas del gobierno, especialmente sobre medidas que legalizan prácticas como el divorcio. Asimismo, en sistemas autoritarios ha adoptado posturas ambivalentes, ya sea respaldando a la coalición gobernante, o como defensor de los derechos humanos y reclamando la instauración de gobiernos democráticos. En este sentido, en Argentina durante los períodos de dictadura militar se ha comprobado el apoyo de algunos miembros de la iglesia a la cúpula militar, así como el apoyo de otros miembros a grupos revolucionarios.

⁵⁸ Un ejemplo de coalición opositora no parlamentaria entre distintos grupos fue el que aconteció en Argentina durante el gobierno de Alfonsín y que fue denominado “golpe de mercado”, expresión acuñada en 1989 por el diario *Ámbito Financiero* para describir el fenómeno político-económico que causó la salida anticipada del gobierno del presidente Raúl Alfonsín, llevando al ascenso anticipado del presidente Carlos

numerosas oportunidades algunas de estas acciones tienden a ser respaldadas o incluso encabezadas por los propios partidos para presionar al gobierno. Pizzorno (1997:650-652) sostuvo que el grado de “parlamentarización de la oposición” podía ser medido a partir del tipo de conexión entre los grupos de la oposición parlamentaria y las fuerzas de carácter “extraparlamentario”, cuyas acciones podrían tener algún efecto sobre la conducta del gobierno⁵⁹. Esta función ambivalente de partido como estructura política y como organización de protesta fue denominada por Smith (1987) como “las dos caras de la oposición”.

2. Abordaje teórico de la relación gobierno-oposición en un contexto presidencial y federal

A pesar de los abordajes teóricos recientes sobre la relación gobierno-oposición en contextos presidenciales, llama la atención que los principales estudios sobre la oposición parlamentaria se enfoquen mayoritariamente en contextos parlamentarios dejando fuera del foco de análisis a los sistemas presidenciales, como si dieran por sentado que en tales formas de gobierno el contingente legislativo oficialista se encontrase siempre con mayoría absoluta en el Congreso y aminorara de esta manera la capacidad de actuación de la oposición (Mújica, 2004). Por este motivo, esta investigación considera necesario abordar las características del presidencialismo argentino no sólo por las implicaciones que este tipo de régimen tiene en el sistema político en general, sino porque establece las bases para analizar las relaciones entre los actores políticos en los distintos procesos de toma de decisiones. Así, las características distintivas de la forma de gobierno presidencialista hacen del estudio de la oposición un entorno de incentivos distinto al que caracteriza a los regímenes parlamentarios. El presidencialismo genera estímulos de organización y comportamiento partidista distintos a los del parlamentarismo aunque sólo sea por el hecho de que se puede separar el éxito de los partidos en elecciones legislativas del alcanzado en elecciones presidenciales (Samuels, 2001:2-3)

2.1 Características del presidencialismo argentino

En América Latina varios países adoptaron las instituciones políticas diseñadas por los “padres fundadores” de Estados Unidos. Entre ellos, Argentina replicó no sólo el régimen presidencial como forma de gobierno⁶⁰ sino también el sistema federal de distribución territorial del poder⁶¹. A

Menem, ese mismo año, en medio de un proceso de fuga de divisas y un brote hiperinflacionario. En este caso, las grandes empresas formadoras de precios diseñaron un método al que luego denominaron “doctrina del shock”, aumentando precios y generando desequilibrios económicos para sumergir a la población en el miedo y el desconcierto. La experiencia de la hiperinflación fue tan traumática para la sociedad que ésta reclamó la estabilidad económica sobre todas las cosas. De esta manera, los grupos económicos y de comunicación, al ejercer su poder dominante, lograron condicionar las decisiones políticas.

⁵⁹ Pizzorno (1997) analizó la relación que el PCI (Partido Comunista Italiano) construyó con los sindicatos obreros a los que podía contener o agitar de acuerdo a sus propósitos, ya fuese amenazando el orden público y productivo o intercambiando los efectos de este control por favores de naturaleza parlamentaria.

⁶⁰ Entre los factores históricos y coyunturales que llevaron a la adopción del sistema presidencial, sobresalen: el temor a que se diera algo parecido al absolutismo monárquico europeo (lo que les llevó a idear un sistema para controlar al Ejecutivo y limitar su poder) y la preocupación que sentían por la posibilidad de que en el

su vez, el régimen presidencial de gobierno fue acogido con posterioridad por las unidades subnacionales, dando origen a instituciones de gobierno autónomas con capacidad de dictar sus propios reglamentos. No obstante, el presidencialismo argentino así como el resto de los presidencialismos latinoamericanos han adoptado configuraciones *sui generis* producto de los rasgos propios de la región⁶². Así, mientras el modelo estadounidense se caracteriza por un sistema bipartidista, un sistema federal de distribución del poder y la elección en distritos uninominales mayoritarios, el patrón latinoamericano ha tendido a privilegiar en algunos casos un régimen unitario y en otros regímenes multipartidistas con representación proporcional, siendo este último el caso argentino (Arias, 2005).

Un sistema presidencial se distingue de uno parlamentario por una serie de características básicas: la elección popular y directa del Presidente, una total separación de poderes que da lugar a los controles mutuos entre las distintas ramas de poder (sistema de *checks and balance*), un mandato fijo de gobierno y la inexistencia de mecanismos para que el Presidente disuelva el Congreso. A su vez, en los sistemas presidencialistas puros el jefe de gobierno no puede ser derrocado por la legislatura (salvo mediante juicio político), por ende, no hay tanta necesidad de cohesión en las votaciones en el recinto ni de contar con un fuerte control de la agenda para sustentar dicha cohesión (Cox y Morgenstern, 2002: 389) En el caso argentino, el carácter unipersonal del Ejecutivo queda definido en el Art. 87 de la CN que establece que “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina”. Esta disposición, junto a otras que determinan la separación de poderes no deja duda sobre el régimen presidencial de gobierno⁶³.

legislativo se instalase la “plebe” y la demagogia, o que éste se convirtiese en un órgano donde se impusiese la “dictadura” de las mayorías (Alcántara *et al*, 2005:26).

⁶¹ El carácter federal de Argentina deriva de características históricas y constitucionales entre las que se destaca la centralidad de las provincias como forma elemental de organización política. La organización provincial tiene su origen en el sistema de administración colonial en Hispanoamérica. Las provincias coloniales representaron, entonces, el primer orden en la organización territorial del gobierno colonial, sin embargo, su relevancia en el orden posterior resultó de los eventos que se desarrollaron luego de la crisis de independencia. En Argentina, las unidades políticas provinciales y sus límites territoriales se forjaron al calor de las guerras civiles que tuvieron lugar entre las décadas de 1820 y 1850. Como otras constituciones americanas, la Constitución argentina representó, entonces, una solución de compromiso entre elites en conflicto. Es decir, la Constitución dio solución al conflicto territorial existente entre las provincias que se enfrentaron durante las guerras de la independencia, brindándoles autonomía dentro de un sistema federal. Como todas las constituciones federales, la Constitución Argentina de 1853 apuntó a proteger a las elites provinciales de las amenazas potenciales de cualquier otro actor, tanto nacional como provincial. De esta manera el federalismo norteamericano ofreció a las elites provinciales un ejemplo inspirador y una doctrina política para emularlo (Leiras, 2013).

⁶² Si bien el régimen presidencial basado en el modelo de frenos y contrapesos fundado en la Constitución de los Estados Unidos se consolidó gradualmente como el principal modelo de diseño constitucional en América Latina, esta elección constitucional no ha permanecido inmutable a través del tiempo, sino que ha estado sujeta a numerosas reformas. La mayoría de ellas con el objeto de garantizar la estabilidad del sistema han dotado de mayores poderes al Ejecutivo (Negretto, 2003).

⁶³ Los siguientes artículos demuestran el carácter rígido del sistema presidencial, así como la separación de poderes:

Con respecto a las principales características que definen uno u otro sistema Stepan y Skach (1993) afirman:

Un régimen parlamentario puro en una democracia es un sistema de dependencia mutua: 1. El jefe del poder ejecutivo debe estar apoyado por una mayoría en la legislatura y puede caer si recibe un voto de no confianza. 2. El poder ejecutivo (normalmente en conjunción con el jefe de Estado) tiene la capacidad de disolver la legislatura y convocar a elecciones. Un régimen presidencial puro en una democracia es un sistema de independencia mutua: 1. El poder legislativo tiene un mandato electoral fijo que constituye su propia fuente de legitimidad. (Stepan y Skach, 1993:3-4)

Si bien el régimen presidencialista ha sido el elegido en toda América Latina, éste ha sido cuestionado en numerosas oportunidades por la literatura, generando una discusión académica que tuvo su auge a partir del estudio seminal de Linz en 1990 donde advertía los riesgos del presidencialismo como forma de gobierno. En su artículo Linz identificó una serie de peligros inherentes a la forma de gobierno presidencialista: 1) la legitimidad dual⁶⁴ originada por la elección independiente del presidente y del Congreso, generadora de conflictos cuando el presidente no goza de una mayoría parlamentaria que apruebe sus iniciativas legislativas; 2) su rigidez, derivada del mandato fijo de gobierno, dado que tanto el presidente como el congreso son elegidos para gobernar por un período fijo y la duración de cada período es independiente del otro; 3) la lógica del juego de suma-cero en los que el ganador se lleva todo; y por último 4) como resultado de su elección popular, el presidente tiende a gobernar en una forma personalista dando como resultado una política menos tolerante con la oposición y poco propicia a los acuerdos entre los distintos actores políticos. Los trabajos iniciales de Linz fueron seguidos de varias publicaciones (Linz y Valenzuela, 1994 y Linz y Stepan, 1996) en las que se concluía que los sistemas parlamentarios eran

Artículo 90.- El Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Artículo 91.- El Presidente de la Nación cesa en el poder el mismo día en que expira su período de cuatro años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Artículo 94.- El Presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el Pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

Artículo 44.- Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.

⁶⁴ La “legitimidad dual” hace que los actores políticos electos para las funciones no sean interdependientes para su supervivencia en el cargo, a la vez que comparten responsabilidad en la adopción de ciertas decisiones públicas. Esta capacidad de chantaje mutuo o espacios de veto dota a cada actor de pequeñas parcelas de poder. El incentivo para ejercer el espacio individual de poder es menor en el parlamentarismo, fundamentalmente porque el nombramiento del Ejecutivo es fruto de las elecciones legislativas y la supervivencia y éxito presente o futuro, tanto del Legislativo como del Ejecutivo, depende de la actitud cooperativa de los legisladores del Gobierno, mientras que los grupos de oposición se benefician en la medida en que desarrollan una imagen de alternativa sólida y colectiva de gobierno (Alcántara *et al*, 2005: 31).

más favorables a la consolidación de la democracia pues los sistemas presidencialistas incluyen una tendencia al “bloqueo” gubernamental (García y Rodríguez, 2009)

Sin duda este trabajo sirvió como disparador de un debate al que se sumarían distintos académicos⁶⁵. Así, Stepan y Skach (1993) rápidamente apoyarían la visión planteada por Linz de igual manera que Valenzuela (1998), Hartlyn (1998) y Coppedge (1998). Por el contrario, Horowitz (1990) y Nohlen (1991a, 1991b) fueron los primeros en cuestionar su análisis al considerar que no tomaba en cuenta el impacto de los sistemas electorales y que sus observaciones empíricas solamente se acotaban a la región latinoamericana⁶⁶.

Posteriormente Shugart y Carey (1992) presentaron un trabajo que provocó un giro en el debate teórico dando surgimiento a una nueva serie de estudios. Estos autores transformaron algunas de las críticas de Linz al sistema presidencial en notorias virtudes: en primer lugar los mandatos fijos, anteriormente identificados como símbolo de rigidez, pasan a ser un atributo de previsibilidad; la elección presidencial, otrora símbolo del juego de suma – cero se transforma en un elemento de transparencia del sistema; y la legitimidad dual de los mandatos en este caso era considerada como garante del cumplimiento del sistema de *checks and balances* entre los gobernantes.

Este segundo grupo de estudios representado en los trabajos de Mainwaring y Scully (1995), Mainwaring y Shugart (1997), Jones (1997), y Lijphart (1997), entre otros, pone el foco de atención en los poderes del Ejecutivo, el sistema de partidos y la influencia de ambos factores en la gobernabilidad, poniendo en evidencia que no basta únicamente con analizar los incentivos institucionales propios del sistema presidencialista. Entre estos trabajos se destacó el trabajo de Mainwaring (1993), quien centró la discusión en torno a un aspecto específico del presidencialismo: el multipartidismo. Este autor plantea la “difícil combinación” del presidencialismo y multipartidismo considerándola perjudicial para la democracia, pues existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas y por tanto, que encuentren serias dificultades para conformar coaliciones gubernamentales. Este hecho podría estimular el conflicto entre los Poderes, provocando una parálisis “decisional”. Este trabajo induciría a Chasqueti (2001) a acotar la problemática a los casos en los que los presidentes no desarrollan estrategias de

⁶⁵ Numerosos académicos han analizado el debate Presidencialismo vs. Parlamentarismo, destacando los aportes realizados por Nohlen y Fernández (1991), Serrafiero (1998, 1999) y Negretto (2001, 2003), entre otros. Recientemente Linares (2011) realiza una evaluación del desempeño del presidencialismo en perspectiva comparada con el parlamentarismo en tres dimensiones: 1) en la generación de conflictos o situaciones de bloqueo entre ramas de gobierno, 2) en la quiebra de la democracia y 3) en las interrupciones prematuras de mandato. El autor resume los argumentos teóricos a favor y en contra de cada una de las dimensiones y evalúa la validez de las evidencias empíricas existentes, llegando a la conclusión de que existen argumentos y evidencias para pensar que, a igualdad de condiciones, el presidencialismo exhibe un desempeño inferior al parlamentarismo en todos los componentes evaluativos.

⁶⁶ Nohlen (1991b) consideró un error adjudicar únicamente al factor institucional todo el peso de la consolidación democrática y enfatizó que los factores culturales, históricos y económicos tienen una gran relevancia ya que en ellos se arraiga la tradición presidencialista latinoamericana.

cooperación. Esto equivaldría a decir que la combinación político-institucional más problemática sería, entonces, el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones (Cheibub *et al.* 2002).

Este debate traspasó el ámbito académico para instalarse en el político, al ser planteada la modificación del sistema presidencial por otro más adecuado para el ámbito latinoamericano⁶⁷. En el caso argentino, este debate institucional se llevó a cabo durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). El ex presidente creó un cuerpo colegiado, el “Consejo para la Consolidación para la Democracia”⁶⁸, que propuso en sus recomendaciones finales adoptar un sistema semipresidencial o semiparlamentario⁶⁹.

2.2 Análisis gobierno-oposición en un contexto presidencial y federal

La dinámica gobierno-oposición adquiere matices particulares en este tipo de regímenes debido a que el proceso de elaboración de políticas públicas está influido por la separación de poderes, es decir, las iniciativas legislativas (sin importar su origen) tienen que contar con la aprobación de ambas ramas de poder ya que el procedimiento legislativo no sólo otorga facultades legislativas a los miembros del parlamento, sino que el Ejecutivo también posee mecanismos de participación, tanto de formulación (iniciativa legislativa) como de rechazo (veto del Ejecutivo), por tanto la adopción

⁶⁷ Algunos países de la región barajaron la posibilidad de adoptar el parlamentarismo como forma de gobierno en lugar del sistema presidencial, siendo la experiencia brasileña la más significativa. En este sentido el 7 de Septiembre de 1993 se celebró en Brasil un referéndum donde se pidió al electorado escoger entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y por otra parte, entre la república y la monarquía constitucional. La propuesta de sustituir el presidencialismo, tan cuestionado por sus rendimientos en la región latinoamericana, no tuvo sus frutos ya que éste fue respaldado por la mayoría de la población. Al caso brasileño debe sumarse las propuestas que se hicieron para parlamentizar Chile, aunque éstas no contaron con el apoyo político necesario para salir adelante, y el debate político llevado a cabo en Uruguay sobre el mismo tema.

⁶⁸ El “Consejo para la Consolidación de la Democracia” fue un órgano asesor del ex presidente de la Raúl Alfonsín, que funcionó desde su creación en 1985 por decreto presidencial de Alfonsín hasta su disolución en 1989, días antes de la asunción de la Presidencia por Carlos Saúl Menem. Este Consejo estuvo integrado por figuras notables del ámbito cultural, intelectual y político argentino y tuvo como función crear un espacio plural que fuera capaz de sostener el proceso democrático, en los primeros años tras la caída de la dictadura en 1983. Entre los temas que concentraron la atención del Consejo se encontraban la reforma constitucional, el traslado de la capital de la Nación y una nueva ley de radiodifusión.

⁶⁹ Alfonsín afirmó en un documento sobre sus memorias que el sistema institucional argentino adolecía de auténticas fallas estructurales que conspiraban contra una real y efectiva convivencia democrática. Por esta razón era necesario realizar una reforma constitucional. Alfonsín advertía de esta manera el fuerte carácter presidencialista de la Constitución debido al cúmulo de atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo, consecuencia natural de las ideas predominantes en la época de la Organización Nacional en el siglo XIX. Era opinión generalizada entre el grupo de calificados asesores del Consejo para la Consolidación de la Democracia, la necesidad de pasar a un sistema mixto, porque el presidencialismo, frente a cambios políticos o sociales de importancia, impedía la canalización orgánica de las consecuentes tensiones y provocaba la búsqueda de soluciones al margen de las instituciones. El ex presidente estaba convencido de que un sistema semiparlamentario estimularía la constitución de alianzas transparentes, porque éstas resultarían de la naturaleza del sistema e inducirían actitudes conciliadoras. Este sistema tendría suficiente flexibilidad como para tornarse más presidencialista o parlamentarista, según el presidente reuniese o no mayoría en el Congreso, pero en ambas circunstancias se protegería el normal funcionamiento de las instituciones. Alfonsín, Raúl (2009). “*Memorias de Alfonsín: Yo prefería un régimen semiparlamentario*” Diario Urgente 24 (Editorial), 1 de Abril de 2009.

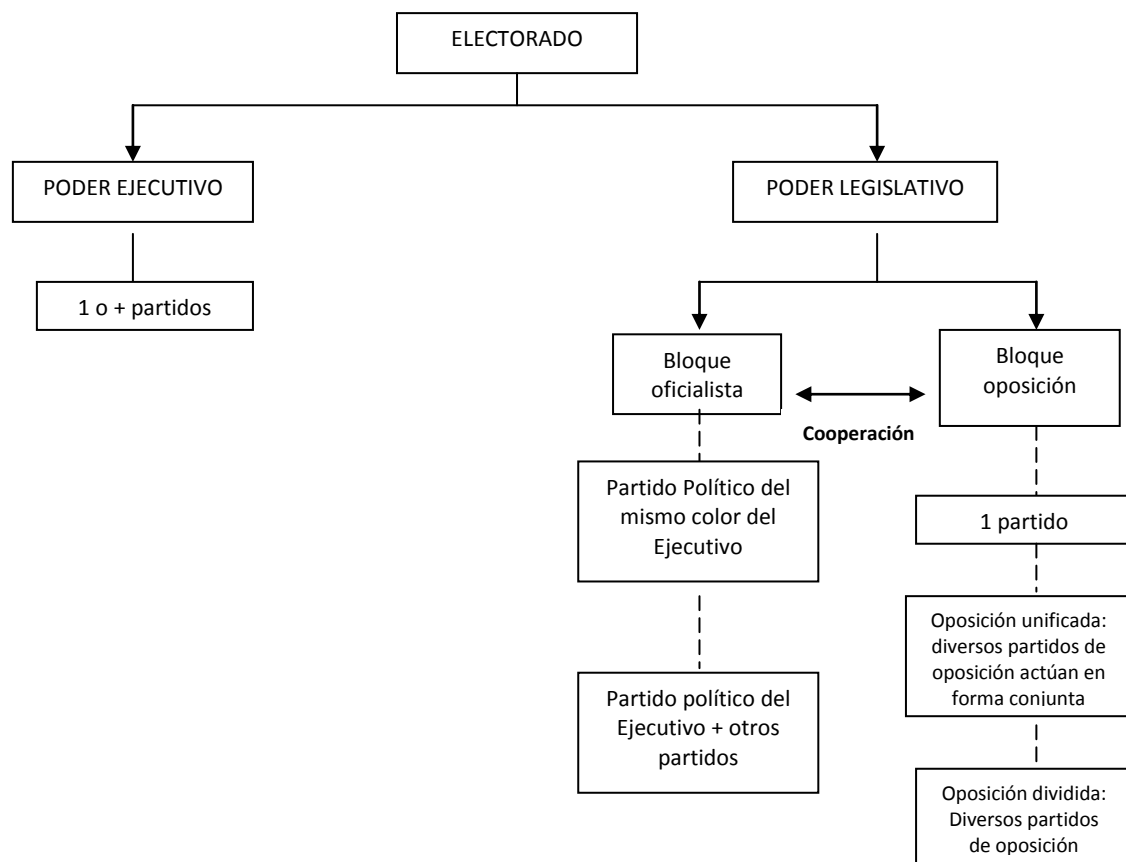
de medidas legislativas requiere de la cooperación institucional para evitar los “bloqueos decisionales”. Es decir, en estos contextos, a pesar de la separación de poderes, cada uno necesita del otro para funcionar. En este sentido, la principal diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo radica en que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo es necesario que se generen los incentivos para que esta cooperación se lleve a cabo. Por tanto, en un sistema presidencial el ejercicio de una oposición responsable (Sartori, 1970) que facilite al Ejecutivo ejercer la función de gobierno para la cual fue elegido adquiere una especial relevancia, de la misma manera que la permeabilidad de la Asamblea para permitir la cooperación entre el gobierno y los partidos de oposición es la clave para obtener un mayor rendimiento legislativo en contextos presidenciales.

A su vez, una de las principales críticas esbozadas al presidencialismo está vinculada al efecto arrollador de éste, que Linz (1994) denomina “el ganador se lleva todo” -en la medida en que una sola institución (la presidencia) concentra el poder-. No obstante, en el caso argentino este efecto se ve mermado por el diseño federal⁷⁰ de dos maneras relacionadas entre sí. En primer lugar, proporciona a los partidos de oposición importantes áreas de autonomía y poder local, al multiplicarse los espacios de poder; segundo, la distribución institucional del poder entre un gobierno central y 24 gobiernos subnacionales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) implica que todas las provincias representen límites al poder del presidente. Es decir, el sistema federal argentino proporciona a los partidos de la oposición importantes “nichos de poder” dentro de los cuales tienen la posibilidad de gobernar. Además, las provincias (tanto las gobernadas por la oposición como las gobernadas por el oficialismo) contrapesan y limitan la amplitud del poder de acción del Ejecutivo debido al enorme poder político en manos de las provincias y sus líderes políticos. Por tanto, puede afirmarse que el riesgo del juego de “suma-cero” en el que un ganador se lleva todo argumentado por Linz se ve atenuado por el federalismo al producirse una especie de *checks and balance* multinivel, en el que las instituciones y los actores políticos de los distintos niveles de gobierno se controlan unos a otros.

⁷⁰ La República Argentina, en tanto sistema federal, divide la autoridad y el poder político en un gobierno central y 24 gobiernos subnacionales y preserva para cada uno de ellos áreas de competencia exclusiva. Así un sistema federal tiene por lo menos dos niveles de gobierno con sus respectivos derechos y obligaciones garantizados constitucionalmente (Falleti, 2001: 213). En este sistema ciertos asuntos son de competencia exclusiva de las unidades locales (cantones, estados, provincias) y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, mientras que otros asuntos están constitucionalmente fuera del área de autoridad de las unidades subnacionales (Dahl, 1986:114). Esto significa que a nivel subnacional es el cuerpo constitucional provincial el que establece las bases para el gobierno, la organización del poder político y de las instituciones republicanas. La distribución de poderes entre nación y provincia queda reflejada en la Constitución Nacional en el artículo 121 (ex 104) el cual opera en el sentido kelseniano de la palabra como una “norma de clausura” de la norma constitucional, operando la misma a favor de las competencias remanentes de las provincias. En este sentido, el artículo 121 dice que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al momento de su incorporación. Se trata de una norma de clausura del sistema entre el estado federal y las provincias (Dalla Via, 2010).

Como puede apreciarse en el cuadro 2, una de las características propias de las legislaturas subnacionales argentinas es la fragmentación que conduce a que a veces no haya ningún partido que controle la mayoría de las bancas, por ello la definición de la oposición no es tan clara como en el contexto europeo o en sistemas bipartidistas, sino que para su definición es necesario tener en cuenta no sólo la posibilidad de coaliciones entre el partido oficialista y otros partidos sino entre los partidos opositores que en algunas oportunidades configuran una única oposición integrada aunque en la mayoría de las ocasiones conforman varias oposiciones, situación que crea mayores problemas de acción colectiva en el seno de la legislatura.

Cuadro 2: Modelo de legislatura: Relación gobierno-oposición en un contexto presidencialista.



Fuente: Elaboración propia.

2.3 Presidencialismo y cooperación: estrategias para evitar la parálisis legislativa

Los autores que esbozaron críticas al presidencialismo señalan que la independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo constituye una fuente estructural de conflicto que conduce en última instancia al bloqueo entre ambas ramas de gobierno. Es decir, el principio de división de poderes que caracteriza a los sistemas presidenciales originaría, por tanto, una situación en la cual hay dos ramas de gobierno independientes con poderes de veto mutuo que provocarían un bloqueo institucional (Mustapic, 2002).

A su vez, la existencia de un sistema de partidos altamente fragmentado haría aún más probable el surgimiento de una situación de parálisis institucional⁷¹ entre ambas ramas de gobierno. De acuerdo con autores como Mainwaring (1993) y Mainwaring y Shugart (2002), la existencia de un sistema multipartidista y un régimen presidencial es una “difícil combinación”: “una fragmentación partidaria significativa es, con frecuencia, un problema para el presidencialismo porque aumenta las posibilidades de una situación en la que el Poder Ejecutivo tenga poco apoyo legislativo y, por tanto, se produzca un bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo” (Mainwaring y Shugart 2002: 257).

Por tanto, en un contexto presidencial con una elevada fragmentación partidaria como es el caso argentino tanto a nivel nacional como subnacional, se multiplican los actores de veto⁷² y esto eleva los costos de acción colectiva en la legislatura, dificultándose la aprobación de nuevas políticas públicas, provocando de esta manera una parálisis legislativa (Morgenstern, 2002). Si se toma en consideración las críticas formuladas por estos autores se puede afirmar que éstos asumen como parálisis a la incapacidad del Ejecutivo de conseguir la aprobación de sus iniciativas debido a la ausencia de un contingente legislativo mayoritario que apruebe sus propuestas. No obstante, esta definición no contempla la posibilidad de formación de coaliciones por parte del oficialismo así como la posibilidad de establecer dinámicas de cooperación legislativa con la oposición con la finalidad de aprobar la agenda legislativa.

Es decir, estos autores plantean que a medida que crece el número de partidos relevantes aumenta la probabilidad de que se produzcan “gobiernos divididos”⁷³. De acuerdo con los críticos, el problema con los gobiernos divididos es que, en los regímenes presidenciales, los partidos políticos tienen muy pocos incentivos para cooperar y formar coaliciones. Es decir, el conflicto surge cuando el oficialismo presenta una iniciativa en el Congreso, pero como no cuenta con mayoría en la Cámara tiene pocas posibilidades de que sus propuestas se aprueben si no han forjado una coalición con otras fuerzas para alcanzar la mayoría, lo que deriva en una parálisis o estancamiento legislativo.

En esta perspectiva las relaciones políticas -tanto entre el Ejecutivo-Legislativo como gobierno-oposición- son analizadas como un juego de “suma cero” -para que el poder de uno de los actores

⁷¹ La parálisis legislativa y decisoria es el resultado del fracaso del acuerdo. Los críticos del presidencialismo consideran la parálisis gubernamental o estancamiento como una amenaza potencial a la estabilidad de los regímenes democráticos. Es más, algunos autores afirman que, dados los términos fijos de los mandatos en un régimen presidencial y la imposibilidad de resolver el impasse mediante el llamado a nuevas elecciones, una situación de parálisis de manera recurrente o en circunstancias críticas puede motivar a los actores políticos a buscar salidas autoritarias y quebrar el orden constitucional. (Stepan y Skach, 1994; Linz y Valenzuela, 1994; Tsebelis, 1995).

⁷² Tsebelis (1995) introduce el término “actores de veto” haciendo referencia con él a todo individuo o grupo cuya aprobación es necesaria para iniciar un cambio de políticas.

⁷³ El gobierno dividido se produce cuando en un sistema de separación de poderes el Ejecutivo enfrenta a una mayoría opositora que pertenece a un partido o coalición de partidos diferente (Linz, 1994; Fiorina, 1992).

políticos avance, el poder del otro debe disminuir-. Si bien el gobierno dividido, -entendido como la división política del gobierno al estar compuesto el parlamento por una mayoría política distinta del partido del ejecutivo-, ha sido mencionado en reiteradas investigaciones como uno de los causantes de la parálisis legislativa⁷⁴, esta tesis plantea la cooperación legislativa como recurso necesario para el desempeño de un papel legislativo proactivo e influyente tanto para el gobierno como la oposición. Es decir, esta investigación no analiza la relación gobierno-oposición como una relación de “suma cero” sino que plantea la existencia de dinámicas de cooperación legislativa entre ambos actores políticos.

La perspectiva sugerida en esta investigación toma en consideración el argumento esbozado por Linz sobre los riesgos del presidencialismo, no obstante se considera que tanto el gobierno como la oposición saben del riesgo del inmovilismo inherente al presidencialismo y actúan en consecuencia. Por esta razón la dinámica de gestión del gobierno bajo los regímenes presidenciales gira en torno a la búsqueda de estrategias cooperativas que logren superar el problema de la parálisis institucional (Mustapic, 2000). Por ello se afirma que las relaciones entre los distintos actores políticos no son de conflicto, por el contrario, son mucho más parecidas a un sistema de ganancias basado en el intercambio (Magar y Moraes, 2008). Es pertinente mencionar que en este trabajo se plantea la existencia de dinámicas y no de relaciones permanentes de cooperación legislativa debido a que el oficialismo al contar con un amplio contingente legislativo en todos los casos de estudio tiende a comportarse como un “cartel legislativo⁷⁵”, es decir, utiliza su mayoría legislativa para imponer su agenda, sin embargo recurre en determinadas circunstancias a formar acuerdos con la oposición, otorgándole a esta última la posibilidad de participar en la legislación y no convertirse únicamente en un actor marginal.

2.4 Dinámicas de cooperación legislativa

Basándonos en el argumento de Linz (1994), la elección separada del presidente y de la legislatura es un potencial destabilizador del sistema político-institucional, no obstante en esta investigación se ha esbozado que la posibilidad de establecer lazos de cooperación legislativa entre el gobierno y la oposición es un instrumento idóneo que permite evitar la parálisis legislativa. Es decir, bajo estas circunstancias es imperante trabajar en una mayor negociación y colaboración conjunta entre ambos actores políticos. Sin embargo, Linz afirma que los partidos de oposición no cuentan con incentivos

⁷⁴ Mayhew (1991) realiza un análisis sobre la relación entre gobierno dividido y parálisis legislativa. Este trabajo generó una agenda de investigación que se dedicó a investigar los determinantes de la producción legislativa bajo estas circunstancias. Entre los abordajes teóricos destaca el realizado por Fiorina (1992) sobre las características de los gobiernos divididos.

⁷⁵ La teoría del “*partido cartel*” sostiene que en aquellas legislaturas donde el tiempo de la cámara es un recurso escaso, se observan soluciones institucionales que favorecen la formación de un cartel legislativo compuesto por legisladores de uno o varios partidos. Esto implica que si los representantes tienen incentivos para actuar en forma conjunta, tenderán a organizarse con el objetivo de alcanzar metas legislativas comunes. Para ello intentarán monopolizar los cargos con poder de agenda a los efectos de controlar positiva o negativamente el flujo de decisiones de la Cámara (Cox y McCubbins, 1993, 2003).

suficientes para cooperar con el oficialismo por dos razones: en primer lugar, si éstos cooperan y su cooperación es exitosa, los beneficios político electorales del éxito son absorbidos por el partido de gobierno. En segundo lugar, si la cooperación fracasa, todos los miembros de la oposición comparten los costos políticos con el Ejecutivo; a excepción de aquéllos que decidieron no cooperar y que resultan beneficiados por el electorado. Por tanto, si el resultado de cooperar siendo oposición recae, únicamente, en costos políticos, la tendencia es la no cooperación. Con esto, Linz señala que siempre que el partido del Ejecutivo no pueda imponer su mayoría y se encuentre en una situación de gobierno dividido se producirá parálisis institucional.

No obstante existen antecedentes empíricos suficientes que demuestran los efectos negativos para el Ejecutivo cuando éste se comporta de forma “arrolladora” y “obstruccionista”, por lo que éste tratará de acceder a una cierta cooperación de procedimiento e incluso sustancial con los opositores en lo referente a leyes de política ordinaria pero sobre todo constitucional (Cotta, 1987: 301). Es decir, la cooperación legislativa es un recurso idóneo no sólo para una oposición minoritaria, ávida de oportunidades para establecer acuerdos que le permitan influir en la elaboración de las políticas públicas, sino también para el oficialismo que a pesar de contar con un amplio contingente legislativo es consciente de su necesidad de forjar lazos de cooperación que le permitan sancionar leyes consensuadas y no imponer su mayoría legislativa de forma constante.

Es evidente que el incentivo a buscar apoyos en la oposición por parte del gobierno aumenta con la condición minoritaria de éste y las exigencias de mayorías especiales o calificadas. Ante estas circunstancias, la oposición cuenta con un margen de maniobra suficientemente amplio que no debe desaprovechar despreciando al gobierno y dedicándose a impulsar iniciativas legislativas que difícilmente prosperarán (incluso si cuenta con el favor de otros grupos de la oposición menos significativos). De darse estas circunstancias, es preferible que una oposición amplia y compacta capitalice ante sus electores esta actitud de colaboración con la mayoría. Si la legislación propuesta en forma conjunta por el oficialismo y la oposición es aprobada, la imagen de cooperación es beneficiosa para ambos, porque el gobierno a pesar de su condición minoritaria ha tenido la habilidad de instrumentar sus programas y mantener la gobernabilidad del país, evitando la parálisis legislativa. En el mismo sentido, la oposición queda ante el electorado como una oposición responsable que antepone los intereses de la ciudadanía y que está comprometido en garantizar la gobernabilidad demostrando de esta manera que son una alternativa real de gobierno (Lujambio, 2001).

2.5 Escenarios de cooperación legislativa

Como se ha mencionado anteriormente, en los sistemas de división de poderes cuando el Ejecutivo no cuenta con un contingente legislativo que apoye su programa generalmente se dificulta la implantación de la agenda de gobierno. Asimismo se ha afirmado que la formación de lazos de

cooperación entre el gobierno y la oposición es una de las herramientas que posibilita sacar adelante la agenda legislativa⁷⁶. Sin embargo, la formación de lazos estables de cooperación no siempre es el recurso más utilizado en sistemas tan fragmentados como el argentino, porque los partidos son conscientes de su capacidad de negociación como actores individuales y recurren a la cooperación política en leyes puntuales con la finalidad de sacar adelante la agenda legislativa.

No obstante, las dinámicas de cooperación legislativa hasta el momento sólo han sido planteadas en situaciones en las que tanto el oficialismo como la oposición carecen de mayorías parlamentarias, debido a que en estas circunstancias, cuando ningún partido cuenta con un contingente legislativo mayoritario en la Asamblea, el poder de fijar la agenda no recae en un actor unitario que concentre la capacidad de proponer legislación y definir los resultados del proceso legislativo. En estas circunstancias el poder de agenda se encuentra disperso entre los actores institucionales y la toma de decisiones, lo que otorga igual capacidad de participación en la actividad legislativa tanto al oficialismo como a la oposición. Sin embargo, en esta investigación se sugiere la existencia de dinámicas de cooperación legislativa entre el oficialismo y la oposición aún cuando el oficialismo posee mayoría legislativa, es decir, a pesar de poseer el número suficiente de apoyos legislativos para sacar adelante su propia agenda legislativa establece acuerdos con la oposición e inician legislación en forma conjunta, demostrando que el partido mayoritario no siempre se comporta como cártel legislativo.

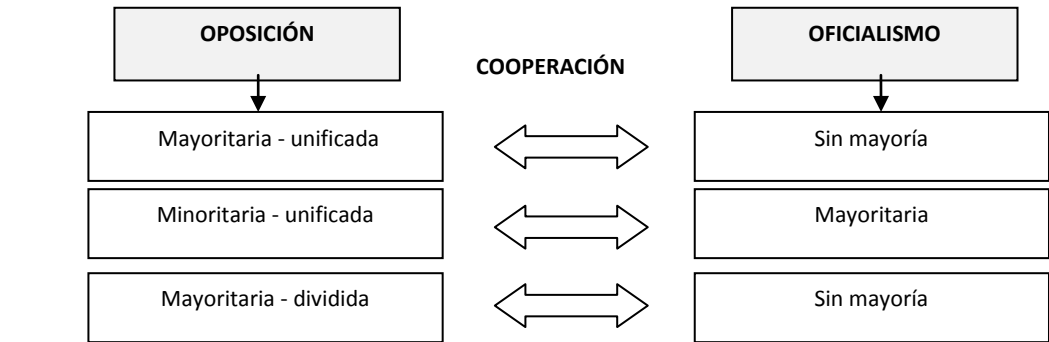
Este trabajo toma como premisa que la cooperación legislativa es producto de la búsqueda de mayorías y de la concreción de acuerdos que logran establecerse producto de la voluntad y el compromiso político de los actores con la finalidad de sacar adelante la agenda legislativa. Sin embargo, este espíritu conciliador debe ser común en ambos actores, porque un oficialismo conciliador con voluntad de establecer acuerdos no puede relacionarse con una oposición recalcitrante que sólo intente bloquear las iniciativas oficialistas. Es decir, el papel desempeñado por la oposición se define en contrapartida del oficialismo. Así una oposición marginal se corresponde con un oficialismo dominante y una oposición influyente se corresponde con un oficialismo cooperativo.

Con independencia de la situación mayoritaria o minoritaria de la oposición, la posibilidad de influencia sobre las políticas legislativas por parte de ésta en un gobierno minoritario depende

⁷⁶ La literatura presidencialista ha analizado las situaciones de inestabilidad política en reiteradas oportunidades, centrando su atención en la formación de coaliciones como una de las estrategias políticas que puede adoptar el Ejecutivo para sortear el conflicto. En este sentido Deheza (1998) sostiene en un amplio trabajo de investigación que los gobiernos presidenciales de coalición constituyen un fenómeno frecuente en los sistemas democráticos. En correspondencia con estos estudios, autores como Camerlo (2013) y Altman y Castiglioni (2010) han abordado la designación de los ministros que componen el gabinete en función de su potencial contribución para garantizar la estabilidad política en situaciones donde el contingente legislativo del oficialismo es reducido.

también del tipo de relación que tengan con el gobierno. Es decir, dependerá de la calidad y la clase de compromiso que tengan los grupos parlamentarios de la oposición para garantizar la gobernabilidad así como el grado de distanciamiento que exista en asuntos considerados vitales como son los valores o políticas que éstos defiendan. Así, siguiendo con el ejemplo de los gabinetes minoritarios, puede ocurrir que el gobierno y una oposición fuertemente representativa no quieran discutir aspectos del pacto constitucional, o que representen valores propios de una agrupación partidaria y no estén sujetos a discusión. Por ejemplo, puede suceder que una agrupación de carácter territorial, es decir partidos provinciales, que representan determinados intereses del territorio y cuyo nicho electoral está basado en la defensa de esos intereses provinciales no acepte colaborar con un partido nacional que tenga por objeto sancionar una legislación que afecte esos intereses territoriales⁷⁷. En este caso, las minorías parlamentarias que no aceptan cooperar con la mayoría gubernamental a pesar de saber que podrían ampliar su influencia en la elaboración de políticas públicas, prefieren sacrificar su participación legislativa porque calculan que los costes de permanecer fuera de la mayoría serán menores que ofrecer su apoyo al gobierno. A su vez, el tipo de estrategia adoptada (cooperación o no) tanto por el oficialismo como la oposición depende de la situación de éstos en el Congreso (mayoría legislativa o no) así como de la coyuntura política y del tipo de facultades institucionales que posea.

Cuadro 3: Escenarios de cooperación legislativa entre el oficialismo y la oposición



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el objetivo de esta investigación no es indagar en los factores que inciden en la cooperación política⁷⁸, se sugiere la existencia de tres escenarios posibles en el cual es más probable la existencia de cooperación legislativa (ver cuadro 3). El primero de ellos queda definido por la ausencia de un

⁷⁷ Para el caso español, Paniagua y Ramiro (2003) hacen mención de la conveniencia de formar una coalición o no por parte de los partidos políticos. En este sentido, afirman que normalmente existe un sector que defiende continuar su tarea en solitario, manteniendo de esta manera la identidad diferenciada del partido, y niega los hipotéticos beneficios de la coalición. Asimismo, existe otro sector que sostiene en cambio la necesidad de perder parte del perfil propio de la organización a cambio de las ventajas de diversa índole que proporciona una alianza política con otro partido.

⁷⁸ Parra (2010) aborda la cooperación política en un contexto presidencial, haciendo hincapié en los casos latinoamericanos y afirma que las variables que inciden en el establecimiento de lazos de cooperación política son: la tradición negociadora, el conjunto de factores institucionales que afectan los pactos como los poderes presidenciales, las reglas electorales y las características del sistema de partidos.

contingente legislativo mayoritario del oficialismo y que se enfrenta a una oposición unificada, en el cual las alternativas para sacar adelante la agenda legislativa de gobierno serán la formación de una coalición o quedar sujeto a un potencial bloqueo, por tanto la cooperación legislativa es un recurso muy valioso para un oficialismo en minoría.

El segundo escenario queda definido por un oficialismo que si bien cuenta con una mayoría propia establece lazos de cooperación con una oposición unificada pero minoritaria que se convierte en necesaria para un oficialismo que se encuentra ávido por aprobar una legislación relevante cuya mayoría requerida es amplia. En estas circunstancias, el oficialismo establece lazos de cooperación con la oposición que le permitirán llevar a cabo su agenda legislativa a cambio de su apoyo en la aprobación de la agenda de la oposición. Finalmente, puede distinguirse un tercer escenario cooperativo cuando la oposición a pesar de contar con un número de escaños significativo se encuentra dividida y por tanto necesitará contar el apoyo del oficialismo para la aprobación de su agenda.

2.6 Tipos de oposición

Estos escenarios presentados anteriormente en los que el oficialismo y la oposición pueden presentarse de forma mayoritaria o minoritaria en la cámara legislativa y de forma unificada o no, definen a su vez distintos tipos de oposición en los sistemas presidencialistas. Tomando en consideración el carácter multipartidista de los regímenes latinoamericanos, las tipologías propuestas por algunos autores tienden a centrar su atención en el tamaño de la oposición y en la posibilidad de que ésta se encuentre dividida en varios partidos o que procure formar coaliciones para enfrentar al oficialismo en la arena parlamentaria. Así destacan las categorizaciones formuladas por García y Martínez (2001) y Morgenstern [*et al*] (2009) que coinciden en las categorías que utilizan para la definición de los tipos de oposición presentes en los parlamentos latinoamericanos.

Así, García y Martínez (2001) realizan una categorización de la oposición en la región latinoamericana haciendo referencia a su representación en la Asamblea, para ello clasifican la oposición en 2 grupos: 1) *Oposición no coaligada*: es aquella que no está formada por coaliciones sino por partidos que operan individualmente. Ésta categoría se subdivide a su vez en dos según su fuerza legislativa: a) oposición mayoritaria: es aquella cuyo apoyo es igual o superior al 50 por ciento de la Cámara, y b) oposición minoritaria: cuando el apoyo es inferior al 50 por ciento. 2) *Oposición coaligada*: son aquellas coaliciones tanto electorales como post-electorales que forman la oposición.

Esta categoría se divide de igual manera que la anterior en dos: mayoritaria y minoritaria siguiendo el mismo criterio⁷⁹.

Por su parte, Morgenstern *et al* (2009) presenta una tipología de la oposición latinoamericana basada en el tamaño de la oposición y de su cohesión, así distinguen 4 modalidades: a) *débil*: es aquella que sólo controla una minoría de las bancas en la Cámara baja y está dividida (es decir, ningún partido controla la mayoría de las bancas opositoras), b) *disgregada*: la oposición controla una mayoría de los asientos pero está dividida, c) *resistente*: hace referencia a la oposición que está “resistiendo” al gobierno al controlar solamente una minoría de los escaños pero unificada bajo el mismo liderazgo (esto es, un partido controla la mayoría de las bancas opositoras) y por último, d) *gobierno dividido*: en este caso la oposición controla la Cámara y al mismo tiempo se encuentra unificada⁸⁰.

Tabla 1.2: Clasificación de la oposición latinoamericana

	Unificada	Dividida
Mayoritaria	Gobierno dividido	Disgregada
Minoritaria	Resistente	Débil

Fuente: Morgenstern *et al* (2009)

Como puede observarse ambas categorizaciones toman en consideración el tamaño de la oposición en la legislatura, porque un partido político o una coalición de partidos que controle la mayoría de escaños, puede llevar las riendas de la agenda legislativa actuando en forma de “cartel” durante el procedimiento legislativo (Cox y McCubbins 1993, 2003; Aldrich, 1995).

Sin embargo su peso parlamentario (número de escaños) no garantiza que un partido de oposición tenga capacidad de influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas sino que el grado de efectividad de la oposición depende a la par, de su habilidad para mover las políticas públicas en dirección a sus preferencias o prevenir movimientos que se alejen de éstas (Samuels 2001:1). Por tanto, si bien se asume que los partidos mayoritarios se comportan como verdaderos *carteles legislativos*, esto no implica que los partidos de oposición carezcan de influencia legislativa.

⁷⁹ Esta clasificación está basada en los criterios utilizados por Deheza (1998) para el estudio de las coaliciones gubernamentales en la región latinoamericana. En dicho estudio la autora contradice el presupuesto de incompatibilidad de los gobiernos de coalición con los regímenes presidenciales, es más afirma que más de la mitad de los gobiernos latinoamericanos formados desde 1958 fueron gobiernos de coalición.

⁸⁰ Los autores sugieren en su investigación que los Ejecutivos con débiles poderes constitucionales por lo general enfrentan una oposición resistente o situaciones de gobierno dividido, es decir se confrontan a una oposición unificada, por el contrario, los presidentes que gozan de amplios poderes legislativos se enfrentan a oposiciones débiles o disgregadas (Morgenstern *et al*, 2009: 29-30).

Recapitulación

Como ha podido observarse a lo largo del presente capítulo, el estudio de la oposición ha sido escaso, cobrando auge a partir de mediados del siglo XX, cuando distintos autores llevaron a cabo un análisis sobre las características y el rol de la oposición en los regímenes democráticos. Las distintas perspectivas de los estudios sobre la oposición, así como su definición y caracterización han sido desarrolladas en la primera parte de este capítulo. Asimismo en esta sección se hizo mención de la centralidad del parlamento como espacio político de actuación de la oposición en las democracias actuales.

Posteriormente se indagó en las características asumidas por la relación gobierno-oposición en un contexto presidencial y federal, haciendo hincapié en las particularidades del caso argentino. En este apartado se analizaron los riesgos propios del presidencialismo y la posibilidad de parálisis legislativa que este tipo de regímenes presenta ante un escenario multipartidista como el argentino, aludiendo a la posibilidad de establecimiento de lazos cooperativos entre el gobierno y la oposición como una de las estrategias legislativas que permiten evitar las parálisis de gobierno. Finalmente se hizo mención de los distintos tipos de oposición que han sido caracterizados para los casos latinoamericanos en los que el carácter multipartidista define la relación gobierno-oposición.

A continuación, el capítulo 2 presenta las principales características de los congresos provinciales examinados en esta tesis, determinando el formato institucional que poseen, las reglas electorales y las normas que regulan la integración de los mismos. Asimismo, se mencionan los principales partidos políticos que integran el sistema de partidos provincial y el desempeño político-electoral de éstos a lo largo del período de tiempo analizado. La finalidad es exponer a las legislaturas en sus contextos como herramienta interpretativa indispensable para comprender las dinámicas gobierno-oposición que se desarrollan en cada una de ellas.

Capítulo 2: Las legislaturas provinciales en su contexto

Introducción

Las provincias argentinas replicaron en el diseño de sus instituciones políticas el modelo presidencialista americano adoptado a escala nacional. En este diseño el Ejecutivo y el Legislativo son electos en forma separada con el objetivo de constituir dos poderes con igual legitimidad y con la capacidad de controlarse mutuamente. Así, la adopción de estas instituciones a nivel subnacional ha dado lugar a auténticos “presidencialismos provinciales” (Carrizo y Galván, 2006).

Si bien las instituciones subnacionales presentan algunas similitudes entre sí, se caracterizan por la diversidad de características que poseen, generando que algunas de ellas se aproximen al polo presidencialista mayoritario, mientras otras han atenuado tal sesgo mediante la introducción de reglas proporcionales, distritos grandes y bajos umbrales electorales, adoptando -de esta manera- un diseño presidencialista más consensual (Calvo y Escolar, 2005, Calvo *et al*, 2001).

Los congresos provinciales que son objeto de estudio en esta investigación presentan entre ellos diferencias y similitudes tanto en sus características institucionales como políticas. Todas las legislaturas provinciales fueron intervenidas por el gobierno federal en el pasado, hasta la recuperación de las instituciones políticas reguladas por la Constitución Nacional de 1853 (y sus sucesivas reformas) en 1983. Sin embargo tras la restauración de la democracia todas ellas han podido funcionar libremente y crecer como institución democrática dictando cada una sus propios reglamentos.

De las cinco legislaturas subnacionales examinadas, actualmente 3 de ellas tienen un diseño legislativo bicameral (Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe) y 2 unicameral (Río Negro y Córdoba), aunque, en el caso de Córdoba, la adopción del unicameralismo se realizó en 2001. A su vez cada una de ellas posee un sistema electoral propio para la elección de representantes, siendo una elección directa por parte del pueblo para todas las provincias tras la reforma constitucional de 1994. La organización y funcionamiento de las cámaras legislativas también varía de un caso a otro.

El objetivo de este capítulo es analizar los congresos subnacionales dentro de un marco contextual que permita interpretar el papel de la oposición parlamentaria en cada uno de ellos. Por tal motivo este capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se mencionan las provincias argentinas analizadas en esta investigación y el criterio adoptado para su selección. A continuación se presentan las características más importantes del sistema político provincial y se desarrollan muy brevemente la trayectoria histórico-política de cada una de ellas. Por último, a modo de recapitulación se incluye una tabla que resume las distintas variables analizadas que han servido para desarrollar la descripción y que permiten comprender el contexto provincial.

1. Las legislaturas subnacionales argentinas como objeto de estudio

La presencia de marcadas disparidades regionales a lo largo del territorio argentino permite llevar a cabo un análisis de sus unidades subnacionales contrastando distintos escenarios, donde oficialismo y oposición se relacionen bajo contextos institucionales y político-electorales diversos. Estas disparidades no son sólo a nivel territorial sino que se trasladan al sistema político e influyen en las instituciones políticas. Es decir, los procesos políticos, económicos y sociales se desarrollan de manera desigual en el territorio y las relaciones gobierno-oposición en la arena legislativa no son una excepción a ello, sino que ésta presenta caracteres disímiles no sólo entre niveles distintos de gobierno (nacional y subnacional) sino también entre distritos (subnacionales) de un mismo país⁸¹ (Giraudy, 2011).

Las disímiles pautas de desarrollo en el territorio argentino han dado lugar a la aparición de áreas que se caracterizan por su escaso progreso, por la fuerte dependencia del sector público y del financiamiento del estado nacional. Si bien las desigualdades territoriales son un aspecto común de todos los países federales del continente, Argentina es el país que presenta mayores brechas. En la tabla 2.1 se puede observar las brechas de producción y de población existente en los casos federales de la región.

Tabla 2.1: Brecha* de población y producto per cápita en países federales de América.

País	Brecha Producción	Brecha de Población
Argentina	12,6%	136,8%
México	6,1%	20,3%
Brasil	8,9%	114%
Venezuela	s/d	26,1%
Estados Unidos	2,0%	68,6%
Canadá	1,8%	84,6%

*Brecha: Razón entre provincias (Estados) con mayor y menor registro.

Fuente: Vaca y Cao, 2013.

Estas brechas existentes en Argentina se observan de forma más clara en los gráficos 2.1 y 2.2, los cuales ofrecen una imagen elocuente de los amplios contrastes presentes a lo largo del territorio nacional. En el gráfico 2.1 se aprecia las diferencias porcentuales de concentración de la riqueza en

⁸¹ Una de las diferencias entre Argentina y Brasil -ambos países federales de la región latinoamericana- es la existencia de una diversidad de normas electorales en los distintos distritos en el caso argentino, contrariamente todos los estados brasileños cuentan con una homogeneidad de normas electorales.

cada una de las jurisdicciones que componen el estado nacional, siendo las provincias metropolitanas a la que se suma Mendoza las que concentran aproximadamente el 80 por ciento de la riqueza total del país. En el gráfico 2.2 es posible observar las disparidades en cuanto a la concentración de la población, siendo la zona centro del país una vez más la que cuenta con el mayor porcentaje de población por distrito.

Gráfico 2.1 Estructura porcentual sobre PGB 2002 de las provincias argentinas

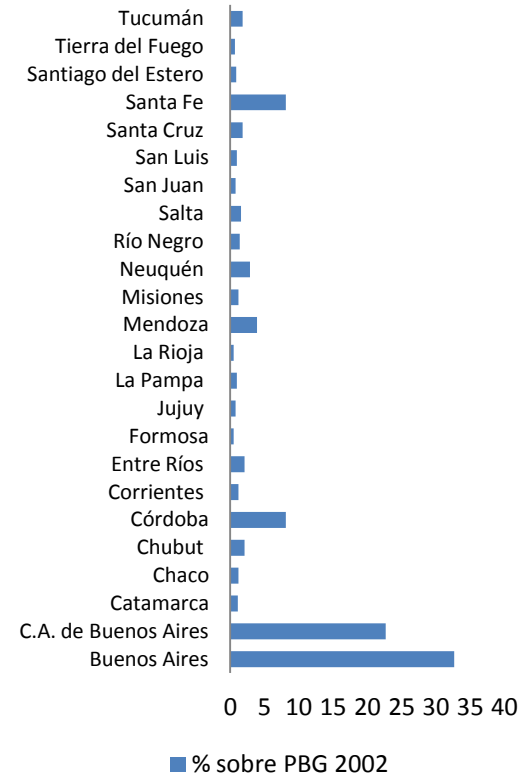
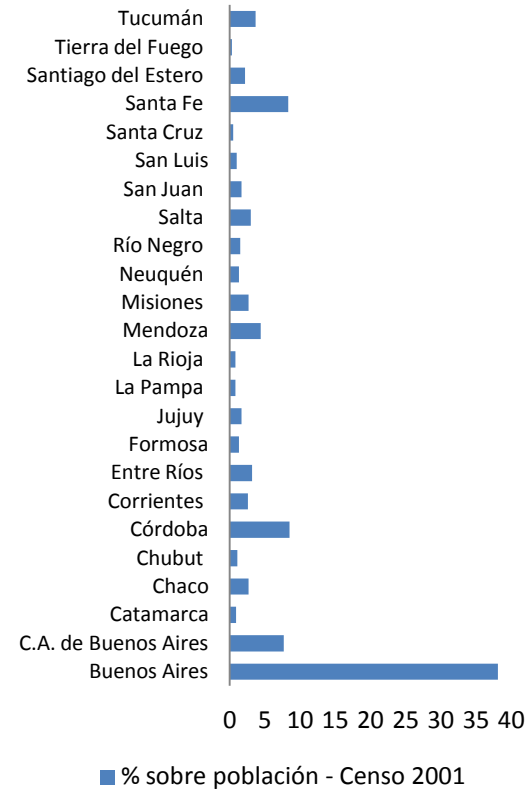


Gráfico 2.2: Estructura porcentual sobre la población en base al Censo 2001



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC.

En la selección de las legislaturas subnacionales en las que se basa esta investigación ha primado el interés de abordar unidades subnacionales que presenten características institucionales y políticas muy diversas que permitan contrastar el efecto que cada una de las variables explicativas seleccionadas tienen sobre el fenómeno estudiado. Así, tomando como premisa la existencia de diversidades regionales presentes se han seleccionado las provincias en función del nivel socio-económico y las características institucionales y político-electorales.

La selección de las provincias según su nivel socio-económico tomó en cuenta la clasificación realizada por Porto (2004) en el proyecto de investigación “Disparidades regionales y federalismo fiscal”. Este autor emplea la metodología del análisis de factores

para seleccionar de manera no arbitraria el menor número de indicadores necesarios para describir la situación relativa de las provincias argentinas⁸².

A partir de su estudio este autor clasifica las 24 provincias argentinas en 3 categorías que agrupan los valores de la provincia en el indicador económico-social: avanzadas, intermedias y rezagadas. Esta clasificación se contrastó con la realizada por Núñez Miñana (1972). Los resultados muestran que, a excepción de tres provincias, los ordenamientos obtenidos en uno y otro trabajo no cambian de manera significativa (ver tabla 2.2). En el primer grupo se encuentran las provincias de Buenos Aires y Santa Fe y en el grupo de las provincias intermedias se encuentran: Entre Ríos, Río Negro y Córdoba. El motivo por el cual no se ha elegido como caso de estudio ninguna provincia del grupo de rezagadas (La Rioja, Salta, Jujuy, Misiones, Corrientes, Santiago del Estero, Chaco y Formosa) se debe a la falta de disponibilidad de información sistematizada, incluso en algunos casos estas legislaturas provinciales carecen de página web, archivos con información legislativa o diarios de sesiones.

Tabla 2.2: Comparación de ordenamiento de provincias según indicadores económico - sociales

Núñez Miñana (1972)	Porto (2004)
Avanzadas	Avanzadas
Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires
Santa Fe	Santa Cruz
Córdoba	Chubut
Mendoza	La Pampa
Especiales	Tierra del Fuego
Chubut	Neuquén
Santa Cruz	Buenos Aires
La Pampa	Santa Fe
Río Negro	Intermedias
Intermedias	Córdoba
San Juan	Río Negro
San Luis	Mendoza
Entre Ríos	Entre Ríos
Neuquén	San Luis
Tucumán	Catamarca
Salta	San Juan
Rezagadas	Tucumán
La Rioja	Rezagadas
Catamarca	La Rioja
Corrientes	Salta
Jujuy	Jujuy
Misiones	Misiones
Chaco	Corrientes
Santiago del Estero	Santiago del Estero
Formosa	Chaco
	Formosa

Fuente: Porto (2004)

⁸² Las variables fueron medidas con la información del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) realizado en el año 2001 y para algunas variables que no pueden calcularse a partir de la información censal se empleó información de la Encuesta Permanente de Hogares que elabora el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC). Entre los indicadores sociales se incluyen variables que captan aspectos sociales tales como: densidad poblacional, educación, salud, características de la vivienda y delincuencia. En el caso de los indicadores económicos se consideran variables que describen el nivel de actividad, el mercado laboral, la distribución del ingreso y el nivel de pobreza de las provincias argentinas.

Mapa 1: Provincias argentinas analizadas



Las legislaturas subnacionales que son objeto de estudio de la presente investigación corresponden a las provincias de: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe (ver mapa 1). Si bien estas unidades territoriales comparten algunos rasgos, difieren tanto en sus características institucionales, electorales, así como en el aspecto socioeconómico (ver tabla 4 del Anexo).

2. El Congreso de la provincia de Buenos Aires

Dentro del esquema federal establecido por la Constitución Nacional, la provincia de Buenos Aires es un territorio con las mismas facultades y derechos que el resto de las provincias del país. Sin embargo, no se trata de un distrito más, por el contrario, es el distrito electoral más importante de Argentina, tanto por la cantidad de electores como por los rasgos políticos que influyen notoriamente en la dinámica política a nivel nacional.

En efecto, su alrededor de 8.600.000 electores representan cerca del 40 por ciento del padrón nacional y sus preferencias electorales han sido decisivas para determinar los resultados nacionales en los últimos años⁸³. Esta supremacía política de Buenos Aires tiene asimismo correlato en el plano demográfico y económico, ocupando de esta manera un significativo lugar en la arena política del país.

Con una población cercana a los quince millones de habitantes⁸⁴, y una producción que explica el 34 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) nacional, aproximadamente el 38 por ciento de la población total del país, la provincia se erige como principal centro económico y es objeto de disputa política el control provincial (CIPPEC, 2009)

Por otra parte, en cuanto a su organización interna, Buenos Aires presenta grandes asimetrías. Los 134 partidos en que se divide pueden agregarse en dos espacios: metropolitano e interior. El primero de ellos está compuesto por 40 municipios, comprendidos por los del Gran Buenos Aires y un grupo de partidos lindantes, con una población que representa el 75 por ciento

⁸³ La provincia de Buenos Aires ha tenido históricamente un voto similar al que se produjo para las elecciones presidenciales en el país. De hecho desde el retorno a la democracia, sólo en una oportunidad (elecciones de 1999) existió un gobernador de un partido político distinto al de la Presidencia de la Nación.

⁸⁴ Población según Censo 2010.

aproximadamente del total provincial, ocupando una superficie que no llega al 5 por ciento del total de la provincia. Por el otro lado, el área correspondiente al interior comprende a los restantes 94 municipios, cuya población representa el 25 por ciento restante, asentados en el 95 por ciento de la superficie de la provincia.

Mapa 2: Provincia de Buenos Aires (divido en distritos y secciones electorales)



A nivel electoral, los 134 partidos constituyen cada uno un distrito electoral. A su vez, estos distritos se agrupan en 8 secciones electorales, en la cual el elector vota un cierto número de senadores y diputados (siendo el mínimo de representantes electos en cada una de las secciones el siguiente: 3 senadores y 6 diputados) que adjudican sus bancas proporcionalmente⁸⁵. Siendo las secciones tercera y primera las de mayor peso en cantidad de electores (70 por ciento aproximadamente).

Los diputados y senadores son elegidos a través de listas partidistas cerradas, utilizando la fórmula electoral de representación proporcional de cociente electoral a los restos más numerosos, por sección electoral⁸⁶.

⁸⁵ La Sección primera elige 8 senadores y 15 diputados, la Sección segunda elige 5 senadores y 11 diputados, la Sección tercera elige 9 senadores y 18 diputados, la Sección cuarta elige 7 senadores y 14 diputados, la Sección quinta elige 5 senadores y 11 diputados, la Sección sexta elige 6 senadores y 11 diputados, la Sección séptima elige 3 senadores y 6 diputados y por último la Sección octava o Sección capital elige 3 senadores y 6 diputados (Art. 13 Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires)

⁸⁶ Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección Electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente: a) Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de esta operación será el cociente electoral; b) Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista. Los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos de cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación; c) Si la suma de todos los cocientes no alcanzare el número total de representantes que comprende la convocatoria, se adjudicará un candidato más a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado mayor residuo, hasta completar la representación de los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios. Para determinar el cociente no se computarán los votos en blanco y anulados. Cuando ningún partido político llegare al cociente electoral, se tomará como base el cincuenta por ciento (50%) del mismo, a los efectos de adjudicar la representación. No lográndose el mismo, se disminuirá en otro cincuenta por ciento (50%), y así sucesivamente hasta alcanzar el cociente que permita la adjudicación total de las representaciones. Si la cantidad de partidos políticos que alcancen el cociente electoral fuera superior al de bancas a distribuir, éstas les serán adjudicadas a los que hubieren obtenido mayor número de sufragios (Arts. 109 y 110 de la Ley Electoral Provincial N° 5.109/ 46).

El Congreso de la provincia de Buenos Aires está constituido por una Cámara de Diputados integrada por 92 representantes siendo la duración del mandato de 4 años aunque la renovación de la Cámara se realiza por mitades cada 2 años. Por su parte el senado está compuesto por 46 miembros con una duración de 4 años en sus funciones aunque de igual manera que los diputados la renovación de la Cámara es parcial. En las tablas que se presentan a continuación (2.3 y 2.4) pueden observarse la evolución de la composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores durante el período analizado (1995-2007).

Tabla 2.3: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995-2007) Número y porcentaje de escaños

PARTIDO	1995		1997		1999		2001		2003		2005	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PJ	24	52,17	20	43,48	21	45,65	27	58,7	28	60,87	32	69,56
UCR	14	30,43	26	56,52	23	50	9	19,57	11	23,91	2	4,35
FREPASO	8	17,40										
UNIDAD BONAERENSE					2	4,35						
FTE. POLO SOCIAL							4	8,69				
SOCIALISTA							4	8,69				
ALIANZA IU							2	4,35				
ALIANZA FREPOBO									3	6,52		
ALIANZA ACCION FEDERALISTA POR BUENOS AIRES									2	4,35		
ARI									2	4,35	2	4,35
PRO											2	4,35
FTE. BONAERENSE AUTONOMISTA AUTENTICO											2	4,35
FRENTE UCR											3	6,52
ALIANZA FTE. JUSTICIALISTA											3	6,52
TOTAL	46	100	46	100	46	100	46	100	46	100	46	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

A En las elecciones de 2001 la ALIANZA PARA EL TRABAJO LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN estaba integrada por los siguientes partidos: UCR - Frente Grande - PI - Socialista Democrático - Socialista Popular - Frente por la Democracia Avanzada - Encuentro - PDC

B En las elecciones de 1997, el PJ integró una alianza denominada: ALIANZA FRENTE JUSTICIALISTA BONAERENSE que estaba conformada por los siguientes partidos: PJ - Conservador Popular - Social Republicano - PCB - Renovador - Laborista - MOPOBO - Autonomista - Celeste y Blanco - Confederación Laborista

C En las elecciones de 1999 la UCR integraba la ALIANZA PARA EL TRABAJO, LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN junto a los siguientes partidos: Frente Grande - Movimiento de Integración y Desarrollo - Autonomista - PDP - P I - Socialista Democrático - Socialista Popular - PDC

D En las elecciones de 1999 el PJ integraba la ALIANA CONCERTACIÓN JUSTICIALISTA PARA EL CAMBIO junto a los siguientes partidos: Conservador Popular - Del Progreso Social - MOPOBO - Celeste y Blanco - Laborista - PAIS - Popular

E En las elecciones de 2001 el PJ integró una alianza conformada por los siguientes partidos: UCD - Frente Compromiso Social - Progreso Social

F En las elecciones de 2003 el FRENTE POPULAR BONAERENSE estaba integrado por los siguientes partidos: MOPOBO - Nuevo Bs. As.

G En las elecciones de 2003 la ALIANZA ACCIÓN FEDERALISTA POR BUENOS AIRES estaba integrada por los siguientes partidos: Unidad Federalista - Acción por la República - Celeste y Blanco

H En las elecciones de 2005 se consideran dentro del mismo bloque FPV y PJ, si bien no compitieron como partido unificado pero en la Cámara votaron como bloque.

Tabla 2.4: Evolución de la composición de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995-2007) Número y porcentaje de escaños

PARTIDO	1995		1997		1999		2001		2003		2005	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PJ	15	65,22	10	43,48	12	52,17	16	69,57	19	82,61	17	73,91
UCR	5	21,74	13	56,52	11	47,83	7	30,43	4	17,39	4	17,39
FREPASO	3	13,04										
UNIDAD BONAERENSE												
FTE. POLO SOCIAL												
SOCIALISTA												
ALIANZA IU												
ALIANZA FREPOBO												
ALIANZA ACCION FEDERALISTA POR BUENOS AIRES												
ARI												
PRO												
FTE. BONAERENSE AUTONOMISTA AUTENTICO												
FRENTE UCR												
ALIANZA FRENTE JUSTICIALISTA											2	8,70
TOTAL	23	100	23	100	23	100	23	100	23	100	23	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

A En las elecciones de 1997 la UCR integró la ALIANZA PARA EL TRABAJO LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN junto a los siguientes partidos: Frente Grande - PI - Socialista Democrático - Socialista Popular - Frente por la Democracia Avanzada - Encuentro -PDC

B En las elecciones de 1997 el PJ integró la ALIANZA FRENTE JUSTICIALISTA BONAERENSE junto a los siguientes partidos: Conservador Popular - Social Republicano - Popular Cristiano Bonaerense - Renovador - Laborista - MOPOBO - Autonomista - Celeste y Blanco - Confederación Laborista

C En las elecciones de 1999 la UCR integró la ALIANZA PARA EL TRABAJO LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN junto a los siguientes partidos: Frente Grande - MID - PA - PDP - PI - Socialista Democrático - Socialista Popular - PDC

D En las elecciones de 1999 el PJ integró la ALIANZA CONCERTACIÓN JUSTICIALISTA PARA EL CAMBIO junto a los siguientes partidos: Conservador Popular - Del Progreso Social - MOPOBO - Celeste y Blanco - Laborista - PAIS - Popular Cristiano Bonaerense

E En las elecciones de 2001 el PJ integró una alianza conformada por los siguientes partidos: UCD - Frente Compromiso Social - Progreso Social

f En las elecciones de 2005 el FPV integraba una alianza junto con los siguientes partidos: Polo Social - de la Victoria - Para la Acción Nueva - Frente Grande - HACER

G En las elecciones de 2005 la ALIANZA FRENTE JUSTICIALISTA estaba conformada por los siguientes partidos: Justicialista de Bs.As. - PPS - Unidad Federalista - Laborista

H En las elecciones de 2005 se consideran dentro del mismo bloque FPV y PJ, si bien el FPV surge del PJ no compitieron como partido unificado pero en la Cámara votaron como bloque, por esta razón se los agrupa.

Cabe mencionar que, desde 1987 a la fecha, el Poder Ejecutivo provincial ha sido siempre desempeñado por un representante del Partido Justicialista. De modo que la hegemonía de esta fuerza política y sus variantes ha sido prácticamente permanente en la legislatura, salvo entre 1997 y 2001, consecuencia del buen desempeño electoral de la Alianza en el distrito.

Desde el punto de vista electoral, Buenos Aires mostró, hasta principios de la década de 1990, la clara preponderancia hacia el Justicialismo y la Unión Cívica Radical, ambos partidos ampliamente

organizados y arraigados en todo el territorio, así dominaron, con variaciones, el panorama electoral en los últimos años⁸⁷.

En los gráficos presentados a continuación (2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8) se pueden observar algunas dimensiones del sistema de partidos (fragmentación, concentración y competitividad) que constituyen aspectos fundamentales para conocer la configuración y el funcionamiento del sistema político en su conjunto.

En primer lugar se presenta la fragmentación del sistema de partidos, medida a través del Número Efectivo de Partidos (NEP) electoral y parlamentario⁸⁸. Esta dimensión nos informa acerca de la medida en la que el poder político se halla disperso o concentrado. A su vez, para complementar esta información se presentan los gráficos de concentración electoral y parlamentaria que nos permiten saber el grado de concentración de votos y escaños que poseen los dos partidos más votados⁸⁹. Si bien este indicador presenta información complementaria al anterior, no aporta necesariamente la misma información ya que en éste sólo se consideran los dos partidos más votados o que posean mayor número de escaños parlamentarios. Por último, se encuentran los gráficos de competitividad electoral y parlamentaria, esta dimensión ha sido definida por Sartori (1987) como una propiedad o atributo de la competencia, esto es, un estado del juego democrático que nos permite observar el grado de rivalidad entre los principales partidos⁹⁰.

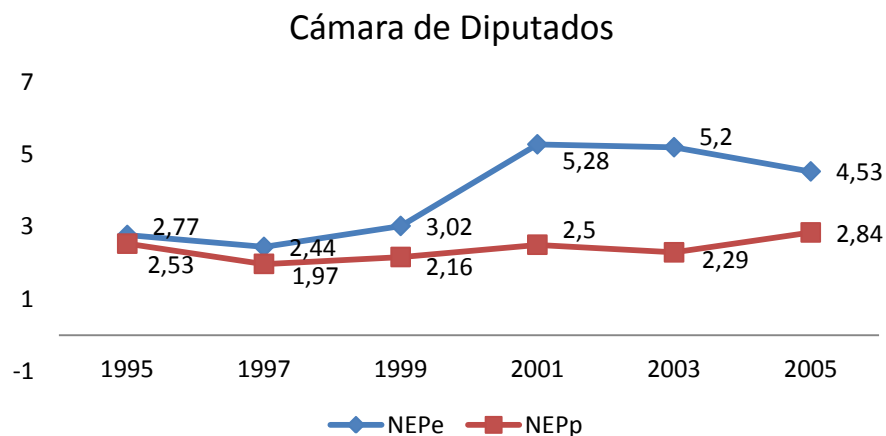
⁸⁷ Tradicionalmente, el Justicialismo ha sido relativamente más fuerte en los sectores de nivel socioeconómico bajo, que son preponderantes en el Gran Buenos Aires, mientras que la UCR obtuvo mayor adhesión relativa en las clases medias urbanas y suburbanas del interior provincial.

⁸⁸ El Número Efectivo de Partidos (NEP) es un índice desarrollado por Laakso y Taagepera (1979) que permite contar los partidos relevantes, electorales o parlamentarios. Su cálculo consiste en determinar el inverso multiplicativo de la suma de los cuadrados de las proporciones de votos -o de bancas según sea el caso- de cada partido, lo que se expresa en la siguiente fórmula: $1/\sum p_i^2$ donde "p" es la proporción de votos o bancas de cada uno de los partidos.

⁸⁹ Este indicador mide el porcentaje de votos o escaños que suman entre los dos principales partidos.

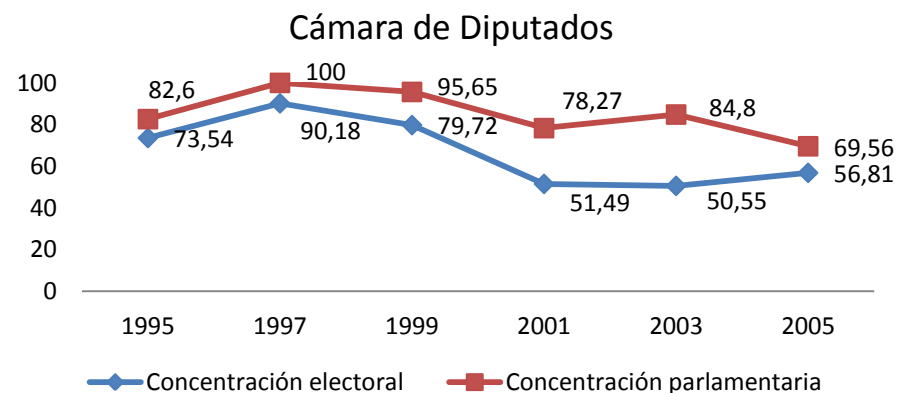
⁹⁰ Este indicador mide las diferencias en las proporciones de votos o escaños de los dos partidos más votados. Cuanto menor es la diferencia hay mayor competitividad en el sistema de partidos.

Gráfico 2.3: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995-2007)



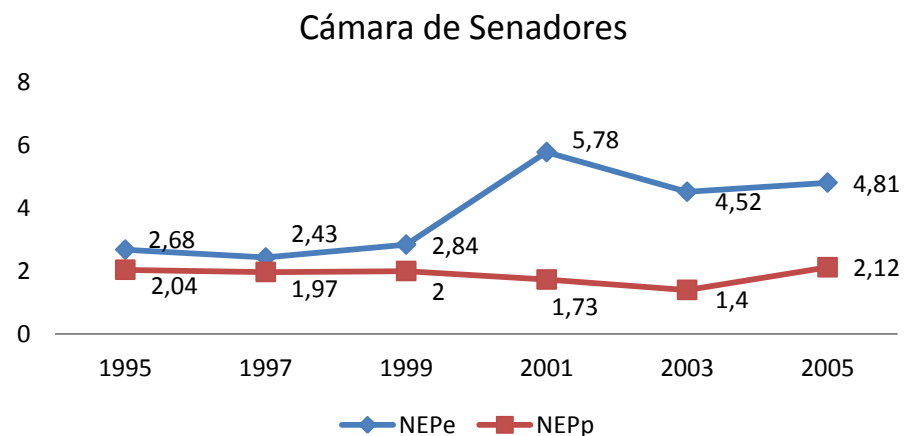
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.5: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995-2007)



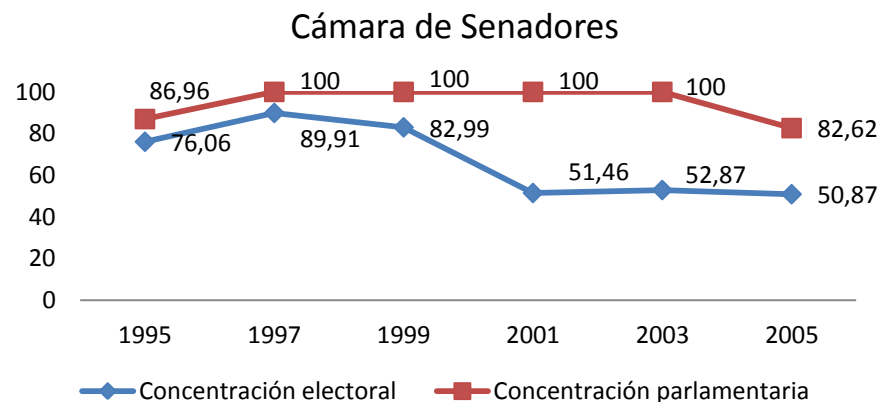
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.4: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995-2007)



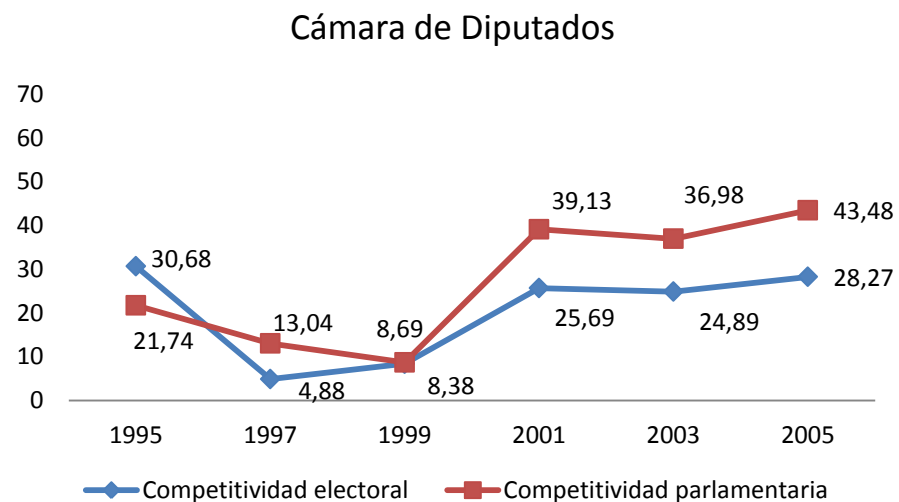
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.6: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995-2007)



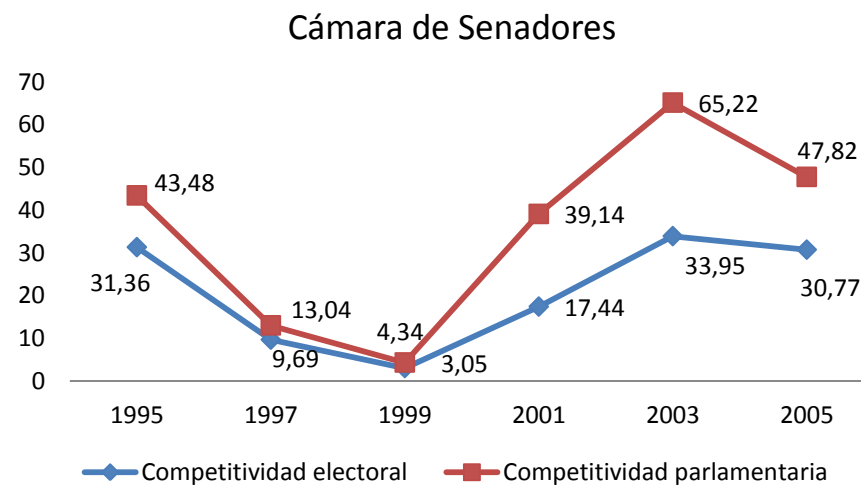
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.7: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.8: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Como puede apreciarse en los gráficos anteriores existe una elevada concentración electoral por parte de los dos principales partidos, aunque es preciso destacar la disminución de ésta especialmente a partir de 2001, reflejando un quiebre en el comportamiento electoral de los bonaerenses que se inclinan por terceras opciones. Sin embargo, la concentración parlamentaria sigue otorgando representación a los partidos tradicionales, siendo este fenómeno aún más patente en la Cámara de Senadores.

Si bien la preponderancia tanto del PJ como de la UCR a nivel provincial ha sido una característica, la irrupción de terceros partidos a fines de la década de 1990 moderó el bipartidismo propio de la provincia. Como puede apreciarse en los gráficos anteriores el Número Efectivo de Partidos electorales (NEPe) crece de forma constante, reflejando un multipartidismo, especialmente a partir de 2001 tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, sin embargo el Número Efectivo de Partidos parlamentarios (NEPp) se mantiene estable, cercano al bipartidismo producto de las normas electorales vigentes en este distrito.

A pesar del progresivo aumento del NEPe en la provincia la competitividad, tanto electoral como parlamentaria, ha sido muy baja durante todo el período, sólo presenta un nivel alto y medio en las elecciones de 1997 y 1999 respectivamente.

Además de un claro predominio del Justicialismo en el logro de la gobernación, es pertinente mencionar la presencia de terceras fuerzas en la provincia que logran una importante inserción en las zonas urbanas, especialmente en el conurbano bonaerense⁹¹. Entre ellas se destacan algunas de nivel nacional y otras de origen provincial, que se han fortalecido especialmente en algunos municipios de la provincia, tal es el caso de los partidos Unidad Bonaerense, Partido de Unidad Federalista y Alianza Frente Popular Bonaerense (Calvo y Escolar, 2005).

Un ejemplo significativo del resultado obtenido por terceras fuerzas nacionales en el distrito es lo sucedido con el Frepaso en la elección de Gobernador de 1995. En esa oportunidad, la fórmula encabezada por Carlos Auyero obtuvo cerca del 21 por ciento de los votos y se posicionó en segundo lugar, sobre el candidato de la UCR provincial que obtuvo el 17 por ciento de los votos. Siendo la primera vez que uno de los partidos tradicionales queda relegado al tercer puesto en una elección provincial.

El efecto arrollador de la Alianza a nivel nacional generó consecuencias disímiles en los distintos ámbitos. Así, la presentación de la Alianza en los comicios a Gobernador de 1999 llevó la contienda a un escenario más tradicional que el que se había forjado cuatro años antes con la presencia del Frepaso. El surgimiento de esta fuerza política polarizó las elecciones en lugar de ampliar el

⁹¹ Se denomina “conurbano bonaerense” a la extensión natural o “conurbación” de la ciudad de Buenos Aires, es decir es una denominación genérica que abarca 24 partidos que rodean a la ciudad sin constituir en su conjunto una unidad administrativa.

espectro político, ya que las dos fuerzas mayoritarias (PJ y Alianza) alcanzaron aproximadamente el 90 por ciento de los votos y el partido que se ubicó tercero, Unidad Bonaerense logró sólo el 8 por ciento de las adhesiones. En esta oportunidad el Justicialismo resultó ganador con el apoyo de otros dos partidos de nivel nacional, APR y la UCD, que llevaron a la fórmula Ruckauf-Solá en sus boletas y que, conjuntamente, aportaron cerca del 20 por ciento de los votos obtenidos por esos candidatos.

En las elecciones a gobernador de 2003 una vez más el PJ gana la contienda con el 43 por ciento de los votos, lo que marca una amplia ventaja sobre sus competidores aún cuando disminuyó en un 5 por ciento de votos respecto de la elección anterior. Pese a la merma del caudal electoral, la concentración de votos en la candidatura de Felipe Solá contrasta con la fragmentación del partido a nivel nacional durante la última elección presidencial en la que los candidatos de origen peronista obtuvieron entre el 15 y el 25 por ciento de los votos⁹².

La brecha existente entre el PJ y sus competidores en el último proceso electoral analizado se explica a partir de la fragmentación de la oposición en varias candidaturas de muy diversa tendencia, fruto de la disgregación de la Alianza que generó una fuerte crisis interna en el radicalismo, como del crecimiento de las escisiones locales del PJ⁹³. Sin embargo, esta fragmentación de la oposición afectó especialmente a la UCR, su retracción en la provincia fue tan importante que obtuvo menos del 10 por ciento de los votos. Esta declinación electoral a su vez va de la mano de la ausencia de renovación en sus filas⁹⁴ (Ollier, 2010). Esta incapacidad del radicalismo de recuperación provocó la dispersión, y así el surgimiento de numerosos caudillos locales que optaron por conformar frentes vecinales para mantener la hegemonía en sus distritos (tal es el caso de Gustavo Posee y Enrique García – intendentes de San Isidro y de Vicente López respectivamente- que terminaron jugando en las filas del Kirchnerismo)⁹⁵.

⁹² En las elecciones presidenciales de mayo de ese año se presentaron una multiplicidad de partidos políticos, entre los cuales no se encontraba el PJ como partido unificado. En efecto los principales candidatos que competían con similares posibilidades por la presidencia tenían orígenes radicales o peronistas, pero ninguno era representante oficial de alguno de los dos partidos tradicionales. A pesar de la fragmentación los candidatos de origen peronista resultaron los más votados, aunque presentaban un porcentaje muy bajo.

⁹³Producto de las escisiones locales del PJ surgen dos referentes políticos: Luis Patti (intendente de Escobar, que obtuvo el 12 por ciento de los votos) y Aldo Rico (su par de San Miguel, que alcanzó el 11 por ciento) en 2003.

⁹⁴El partido ha carecido de preocupación por intentar adaptarse a los tiempos que corren en cuanto a proponer candidatos capaces de llevar a buen puerto las campañas políticas (Ollier, 2010:115)

⁹⁵A estos líderes radicales que empiezan a dispersarse y optan por aliarse al Kirchnerismo se los denominó Radicales K. Este fenómeno se produjo a nivel nacional y adoptó una ideología radical concertista. Este espacio fue bautizado oficialmente como *Recuperación y Reconstrucción Radical para la Concertación* y estaba conformado por hombres y mujeres que pertenecían a la UCR, pero que se separarían de este partido, y en algunos casos esta actitud le costaría a varios de ellos la suspensión en las afiliaciones de su partido, principalmente por acompañar la política implementada por el movimiento político fundado por el entonces presidente Néstor Kirchner (conocido como kirchnerismo).

A partir del año 2003, el amplio número de escaños obtenidos en la legislatura junto a los apoyos suscitados le han permitido al Ejecutivo contar con mayorías propias, aunque durante un lapso, y producto de una interna en el seno del PJ bonaerense, el gobernador Felipe Solá tuvo complicaciones para aprobar algunas leyes claves durante su gestión, como la del presupuesto para el año 2005, lo que derivó en un veto total a la norma y la aplicación del régimen previsto para el año anterior⁹⁶.

3. El Congreso de la provincia de Córdoba

La provincia de Córdoba tiene una población de 3,3 millones de habitantes⁹⁷, que representa aproximadamente un 8 por ciento del total del país, y tiene una producción que representa, alrededor del 8 por ciento del PBI nacional⁹⁸. Esto le da a Córdoba un lugar de preponderancia en el esquema político y económico federal de Argentina.

A partir del regreso a la democracia en 1983, Córdoba estuvo durante cuatro períodos consecutivos (16 años) gobernada por el mismo partido: la Unión Cívica Radical. Este hecho ha llevado a que sea considerada como uno de los distritos con mayor fuerza del radicalismo hasta el día de hoy. Sin embargo una fuerte crisis interna en el partido a nivel provincial ocasionó la derrota de esta fuerza política en las elecciones de 1999 frente al Partido Justicialista que llegó al poder por primera vez desde 1973, con el triunfo electoral de José Manuel De la Sota encabezando una coalición política llamada: Unión por Córdoba. Si bien el PJ es la fuerza hegemónica que lidera esta coalición, la presencia de otros partidos menores, especialmente de la UCD fue fundamental para obtener el triunfo en una provincia de fuerte arraigo radical⁹⁹.

Durante la gestión de Unión por Córdoba, el gobierno decidió llamar -en el año 2001- a una Convención Constituyente para reformar la Carta Magna provincial con el objetivo de reducir el número de cámaras en el Poder Legislativo. De este modo, pasó de un sistema bicameral a otro de tipo unicameral, aduciéndose razones vinculadas fundamentalmente con el ahorro económico y la reducción de los gastos derivados de la actividad política.

En el año 2003, el Gobernador De la Sota fue reelegido, para administrar la provincia por un nuevo período de cuatro años. A lo largo de los últimos años, el gobierno liderado por el Partido Justicialista ha pretendido, mediante la aplicación de medidas de distinto tenor, encarar un proceso de reforma estructural tanto en el plano administrativo como en el institucional.

⁹⁶Diario Clarín 22/03/05 “Una ley clave, en plena pelea del PJ” – Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2005/03/22/elpais/p-01401.htm>

⁹⁷ Población según Censo 2010.

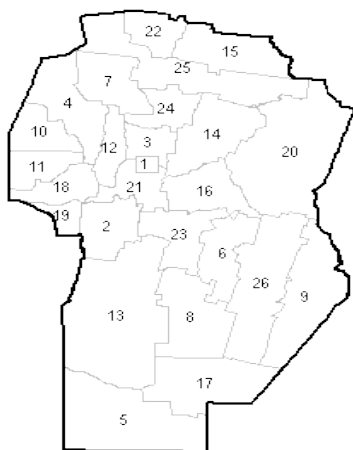
⁹⁸ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

⁹⁹ Si bien la incorporación de la UCeDé a esta alianza fue cuestionada en un principio en el seno del justicialismo por tratarse de un partido de corte liberal-conservador, su apoyo fue vital para el triunfo electoral debido a la popularidad de este partido en el panorama político nacional.

La reforma de la Carta Magna provincial determinó el paso de un sistema bicameral a uno unicameral, por tanto la forma de elección de los representantes legislativos fue modificada aunque continúa siendo a través de lista partidistas cerradas y con elecciones directas.

Desde 1995 hasta 2001 el Poder Legislativo provincial estaba organizado en 2 cámaras, por un lado la Cámara de Diputados integrada por 66 legisladores y por otro la Cámara de Senadores compuesta por 67 miembros.

Mapa 3: Provincia de Córdoba (dividido en departamentos)



Los diputados se elegían directamente por el pueblo de la provincia, considerada ésta como distrito único, sujeta a una cláusula de gobernabilidad, que otorga 36 bancas al partido político que obtenga mayor cantidad de votos. Las 30 bancas restantes se distribuían entre los cuatro partidos políticos que sigan a aquél en orden a los votos obtenidos y que superen un mínimo del dos por ciento de los votos emitidos. Por su parte, los senadores eran elegidos directamente a pluralidad de sufragios por el pueblo de los departamentos en que se divide la provincia (26)¹⁰⁰.

Tras la citada reforma, el Poder Legislativo ha pasado a estar compuesto por una Cámara Única de Representantes integrada por 70 legisladores, los cuales son elegidos de la siguiente manera: la legislatura se integra por veintiséis legisladores elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los departamentos en que se divide la provincia considerando a éstos como distrito único, y por cuarenta y cuatro legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo, tomando a toda la provincia como distrito único. La asignación de los escaños se efectúa por el sistema de representación proporcional D' Hondt. Para esta lista de candidatos a legisladores de distrito único se establece el voto de preferencia¹⁰¹. El mandato de los legisladores dura cuatro años y la renovación de la Cámara es total al finalizar el período.

¹⁰⁰ Los departamentos cuya población no exceda los sesenta mil habitantes eligen un senador, los que tengan entre sesenta mil y cien mil habitantes eligen dos, que corresponden a la mayoría, los que tengan entre cien mil y trescientos mil eligen seis, de los que corresponden tres a la mayoría, dos al partido que le sigue en orden y uno al que resulte tercero en la elección (Art. 83 C.P)

¹⁰¹ Art. 78 Constitución Provincial -2001.

A continuación puede observarse en la tabla 2.5 la evolución de la composición de la cámara de diputados, la cámara de senadores y la cámara única de representantes durante todo el período de estudio (1995-2007). En ella queda patente la preponderancia de los dos partidos principales durante todo el período en la legislatura, aunque es pertinente destacar el surgimiento de una tercera fuerza liderada por Luis Juez (Frente Nuevo) que obtiene rápidamente el apoyo popular en el último período legislativo.

Tabla 2.5: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados, Senadores y Cámara Única de la provincia de Córdoba (1995-2007) Número y porcentaje de escaños

PARTIDO	DIPUTADOS 1995		SENADORES 1995		SENADORES 1997		DIPUTADOS 1999		CÁMARA ÚNICA 2001		CÁMARA ÚNICA 2003	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
UCR	36	54,55	19	54,29	21	65,62	22	33,33	19	27,14	10	14,28
PJ	22	33,33	12	34,29	8	25	36	54,54	40	57,14	40	57,14
FREPASO	5	7,58	2	5,71	3	9,38						
UCD	3	4,5	2	5,71								
UNION VECINAL DE CORDOBA							5	7,58	4	5,71		
ACCION X LA REPUBLICA							3	4,55				
ALIANZA FTE. NUEVO											16	22,86
FTE. GRANDE											2	2,86
ALIANZA RECREAR											1	1,43
ALIANZA IU									2	2,86	1	1,43
ARI									5	7,15		
Total	66	100	35	100	32	100	66	100	70	100	70	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

A En las elecciones de 1997 el FREPASO integró una alianza compuesta por los siguientes partidos: Frente Grande - PI -PDC - Socialista Popular - Nuevo Movimiento

B En las elecciones de 1999 el PJ integró una alianza compuesta por los siguientes partidos: UCD - Acción por el Cambio - Nuevo Movimiento -PDC

C En las elecciones de 1999 la UCR integró una alianza compuesta por los siguientes partidos: FREPASO – MID

D En las elecciones de 2001 el PJ integró la alianza UNIÓN POR CORDOBA Conformada por los siguientes partidos: UCD - Acción por el Cambio - PDC - Acción Popular - Demócrata Liberal - Nuevo Movimiento - AR - MUV.

E En las elecciones de 2001 la UCR conformó una alianza con el MID.

f En las elecciones de 2001 el Partido Socialista Popular conformó una alianza con el Partido Socialista Democrático.

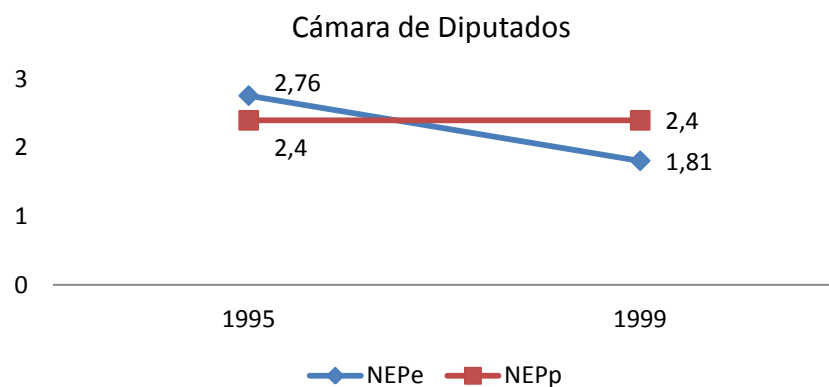
G En las elecciones de 2003 la Alianza UNIÓN POR CÓRDOBA estaba integrada por los siguientes partidos: PJ - PDC - Acción por el Cambio - AR - Frente Federal de Córdoba - Demócrata Liberal.

H En las elecciones de 2003 la Alianza FRENTE NUEVO estaba integrada por los siguientes partidos: Transparencia - Unión Vecinal Federal - Cambio Córdoba.

J En las elecciones de 2003 la Alianza RECREAR CÓRDOBA EN ACCIÓN estaba integrada por Córdoba en Acción - RECREAR.

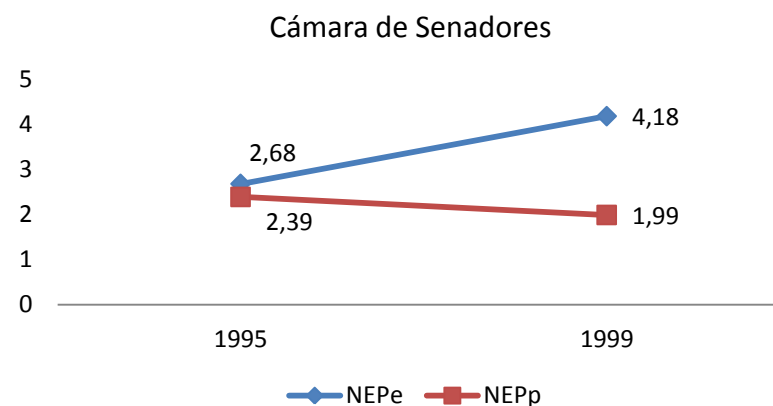
En los gráficos que se presentan a continuación se pueden observar algunas dimensiones del sistema de partidos: a) fragmentación (2.9, 2.10, 2.11 y 2.12), b) concentración (2.13, 2.14, 2.15 y 2.16) y c) competitividad (2.17, 2.18, 2.19 y 2.20) que nos permitirán comprender en los sucesivos análisis que se presenten a lo largo de esta investigación la dinámica del sistema político en su conjunto.

Gráfico 2.9: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba (1995-1999)



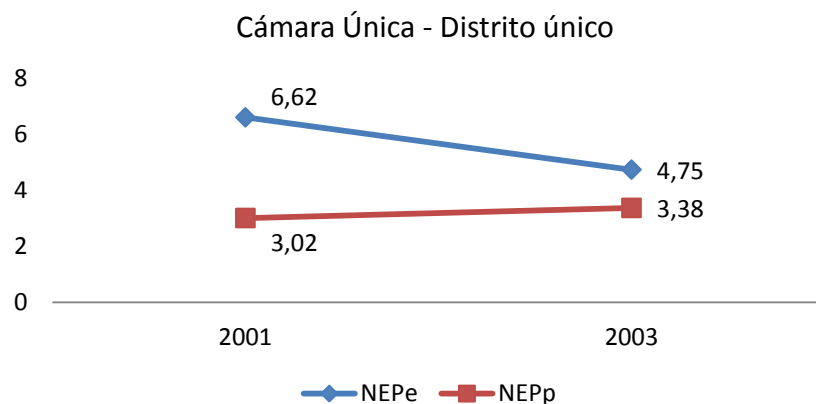
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.10: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (1995-1999)



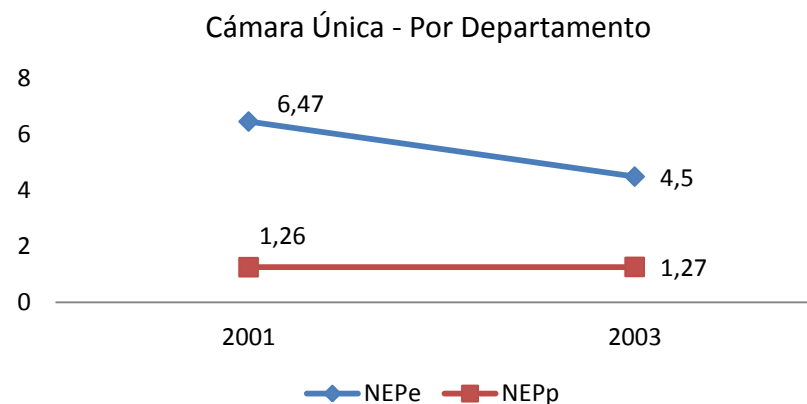
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.11: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por distrito único (2001-2003)



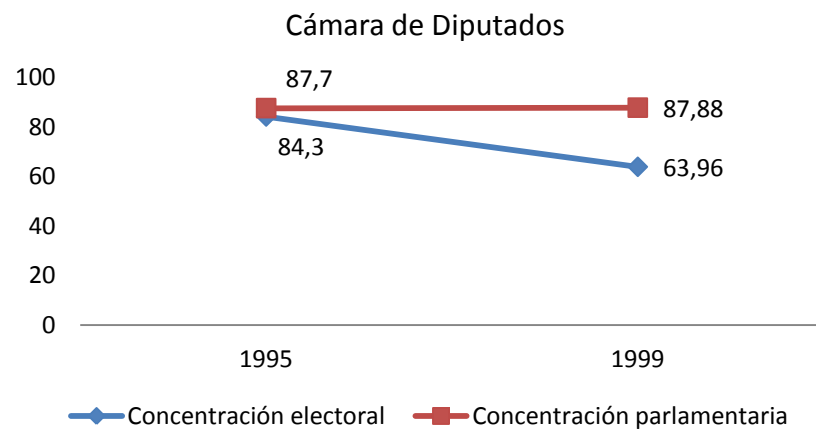
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.12: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por departamento (2001-2003)



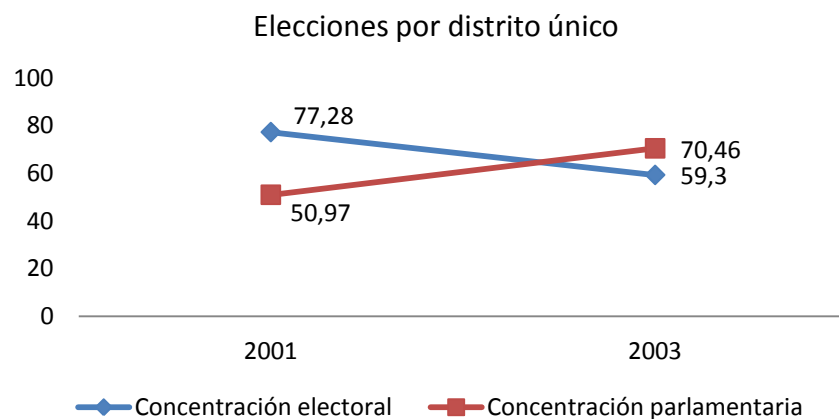
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.13: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba (1995-1999)



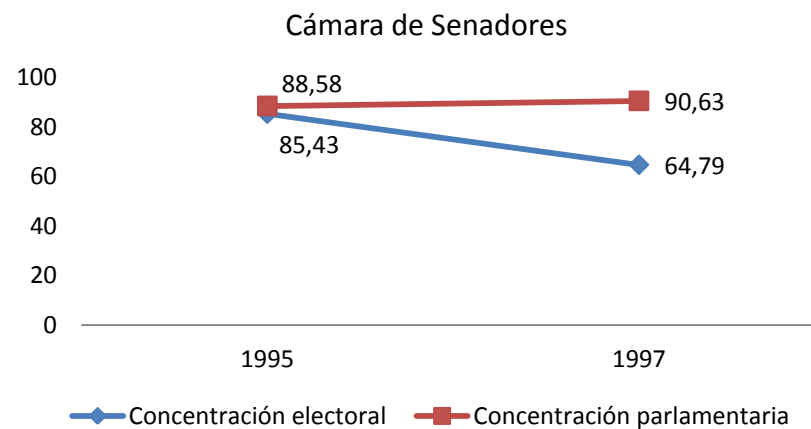
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.15: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por distrito único (2001-2003)



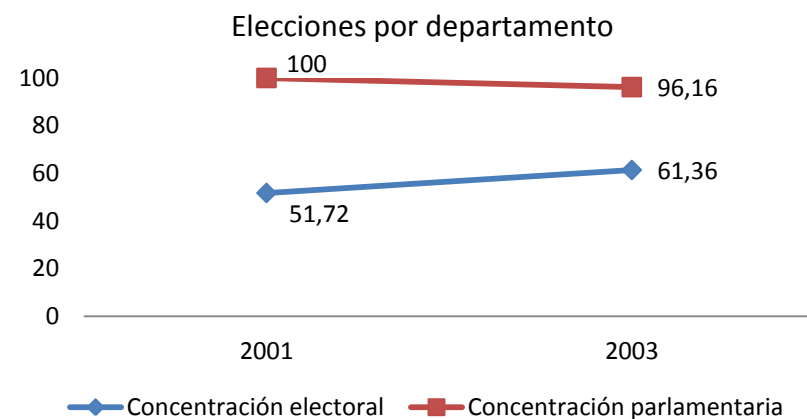
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.14: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (1995-1999)



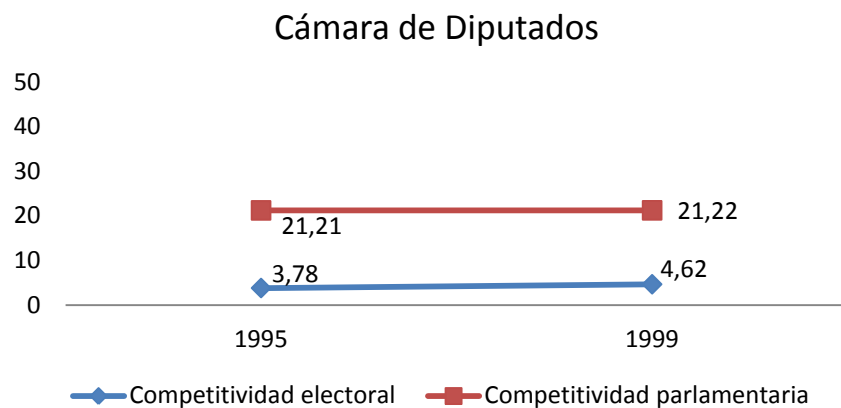
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.16: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por departamento (2001-2003)



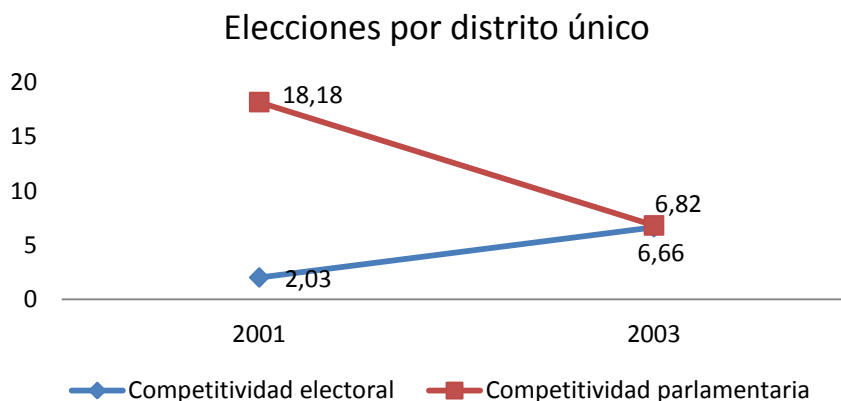
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.17: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba (1995-1999)



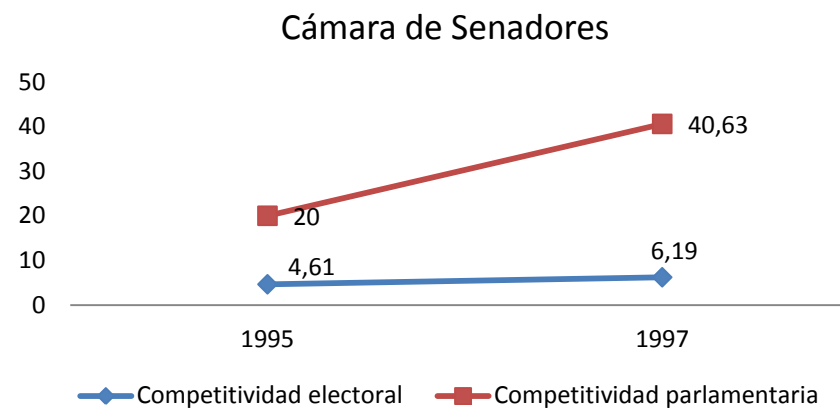
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.19: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por distrito único (2001-2003)



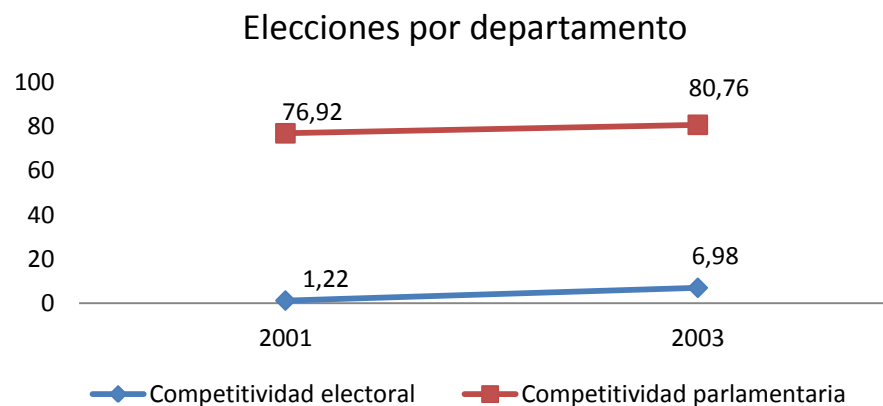
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.18: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (1995-1999)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.20: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara Única de Representantes de la provincia de Córdoba en las elecciones por departamento (2001-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

En los gráficos anteriores puede observarse, por un lado un NEPe y NEPp estable y próximo al bipartidismo durante el período 1995-1999 tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, aunque se evidencia un crecimiento en el NEPe en 1999 para la Cámara de Senadores. Por otro lado, en la Cámara Única se aprecia un crecimiento moderado del multipartidismo como lo refleja el NEPe. No obstante el NEPp crece en la Cámara Única que es elegida por distrito único y permanece muy bajo en la elegida por departamento como consecuencia del sistema electoral fijado para la elección de estos representantes.

Con respecto a la concentración electoral se aprecia una clara disminución propia del surgimiento de distintas fuerzas partidarias en el espectro político provincial a lo largo del período de estudio aunque esta no se ve reflejada en la concentración parlamentaria.

Si bien la preponderancia tanto de la UCR en un primer momento como del PJ posteriormente ha sido una característica, la irrupción de terceros partidos a fines de la década de 1990 ha modificado la dinámica política provincial, que si bien presenta múltiples opciones políticas sigue llevándose a cabo de forma polarizada al formarse grandes coaliciones electorales que tienden a concentrar la contienda política.

Esto queda reflejado en los niveles de competitividad presentes en la provincia. Así puede distinguirse en los gráficos anteriores que la competitividad electoral ha sido alta tanto en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores como en la Cámara Única, sin embargo, la competitividad parlamentaria presenta valores muy bajos durante todo el período. No obstante, en las elecciones de 2003 la irrupción del Frente Nuevo alteró los niveles de competencia que alcanzaron niveles medios.

4. El Congreso de la provincia de Entre Ríos

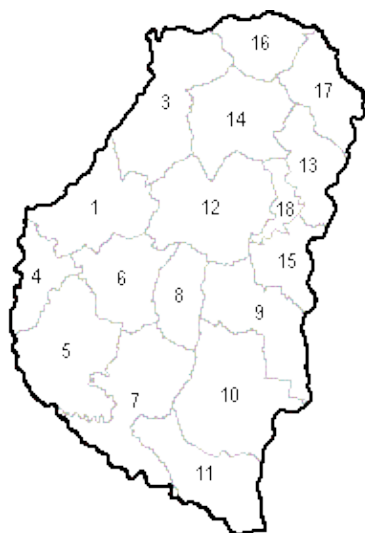
Según el censo de 2010 la provincia de Entre Ríos posee 1.236.300 habitantes, lo cual la convierte en la séptima provincia más poblada del país. Dicha población equivale al 3,1 por ciento del total nacional. Con una superficie de 78.781 km² (distribuidos territorialmente en 66.976 km² de tierra firme y 11.805 km² de islas y tierras anegadizas), es la decimoséptima provincia más extensa del país, ocupando el 2,83 por ciento de la superficie total del mismo¹⁰². A su vez la provincia ubicada en el litoral argentino aporta aproximadamente el 2 por ciento del PBI nacional, sustentado principalmente en la agricultura, la ganadería, el turismo y en menor medida en la minería y la industria.

Según lo establece la Carta Magna provincial, la legislatura está conformada por dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Los mandatos de los legisladores duran cuatro años y las cámaras se renuevan completamente en cada elección.

¹⁰² Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC)

La Cámara de Diputados está compuesta por veintiocho representantes, que son elegidos tomando como base a toda la provincia como distrito único. Para la elección de los diputados se adopta el sistema de lista incompleta, asegurando al partido mayoritario la mayoría absoluta de la representación a través de una “cláusula de gobernabilidad”¹⁰³. La ley determina la forma de distribuir el resto, según la cual no participan los partidos que no alcancen el cociente electoral¹⁰⁴.

Mapa 4: Provincia de Entre Ríos (dividido en departamentos).



Por su parte la Cámara de Senadores está compuesta por diecisiete representantes, uno por cada departamento en que se divide la provincia, siendo elegidos directamente por el pueblo a simple pluralidad de votos. Al igual que los diputados, los senadores duran cuatro años en sus funciones y la renovación de la cámara es total al final del período.

En la tabla 2.6 que se presenta a continuación puede observarse la evolución de la composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores durante el período analizado (1995-2007) en la que destaca el predominio de los dos partidos tradicionales a lo largo de todo el período ocupando la bancada oficialista o ejerciendo el papel de principal partido opositor.

¹⁰³ La Constitución de la provincia de Entre Ríos, ha dispuesto mediante el antiguo artículo 51 (actualmente, artículo 91) una “cláusula de gobernabilidad” que dispone que el partido más votado de la elección de diputados, sin importar la cantidad de votos obtenidos, se asegura contar con mayoría en la cámara.

¹⁰⁴ El cociente electoral que sirve para determinar cuáles son los partidos o agrupaciones que tienen derecho a representación se obtiene al sumar todos los votos emitidos en la elección, inclusive los votos en blanco, y se divide el total por el número de bancas a ocupar. Una vez establecidos los partidos que tienen derecho a representación se suman los votos obtenidos por éstos y el total se divide por el número de bancas que comprenda la convocatoria, obteniéndose así un nuevo cociente. A continuación se divide el número de votos obtenidos por cada lista por este cociente y los cocientes resultantes de este proceso indican el número de bancas que corresponde a cada partido (Ley Electoral Provincial 2988/34).

Tabla 2.6: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003) Número y porcentaje de escaños.

PARTIDO	DIPUTADOS 1995		SENADORES 1995		DIPUTADOS 1999		SENADORES 1999		DIPUTADOS 2003		SENADORES 2003	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PJ	15	53,57	7	43,75	13	46,43	6	35,29	15	53,57	14	82,35
UCR	11	39,29	9	56,25	15	53,57	11	64,71	9	32,14	2	11,76
ALIANZA FREPASO	2	7,14										
ACCIÓN POR LA REPÚBLICA												
ALIANZA NUEVO ESPACIO ENTRERRIANO									4	14,29	1	5,88
Total	28	100	16	100	28	100	17	100	28	100	17	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

A En las elecciones de 1995 el PJ formaba parte de la Alianza FRENTE JUSTICIALISTA ENTRERRIANO

B En las elecciones de 1995 la UCR formaba parte de la Alianza UCR- ALIANZA DEL PUEBLO

C En las elecciones de 1999 el PJ integraba la Alianza TODOS POR ENTRE RÍOS junto a los siguientes partidos: UCD - MODIN - Demócrata de Entre Ríos.

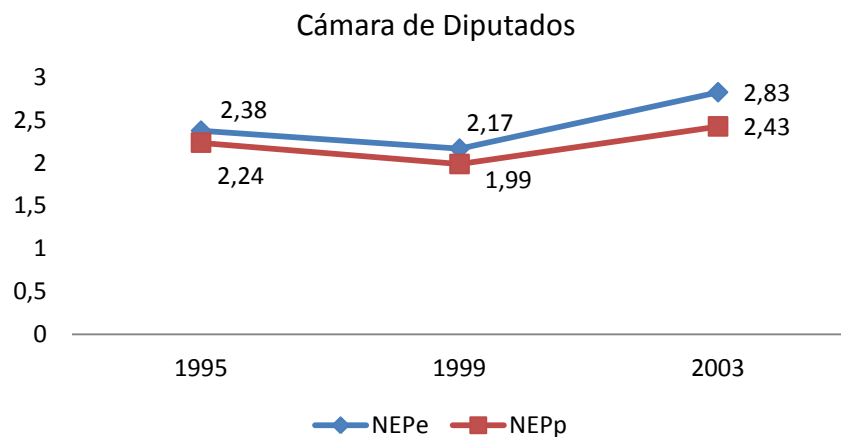
D En las elecciones de 1999 la UCR integraba la ALIANZA PARA EL TRABAJO, LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN junto a los siguientes partidos: MID - Confederación FREPASO - Frente Grande - PI - Socialista Popular.

E En las elecciones de 2003 la UCR integraba la Alianza FRENTE SOCIAL ENTRE RÍOS TIENE FUTURO junto a los siguientes partidos: MID - PDC - Red de Participación Popular.

F En las elecciones de 2003 la ALIANZA NUEVO ESPACIO ENTRERRIANO estaba integrada por los siguientes partidos: Nuevo espacio - ARI - PI - Socialista Popular.

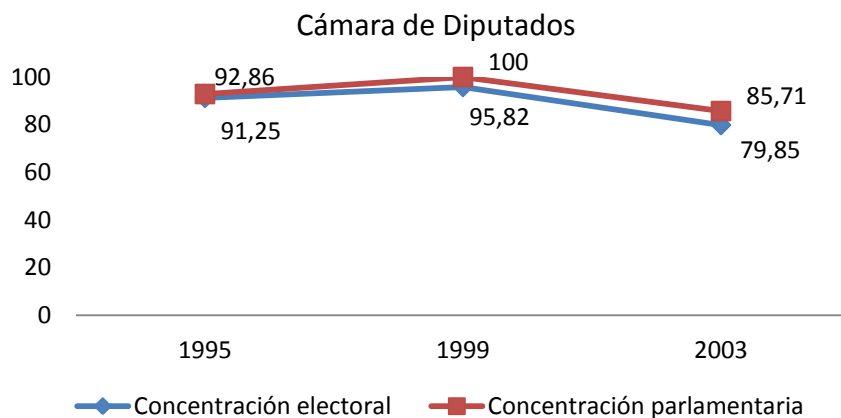
De igual manera que en los casos anteriormente mencionados a continuación se presentan una serie de gráficos en los que se pueden observar algunas dimensiones del sistema de partidos: a) fragmentación (2.21 y 2.22), b) concentración (2.23 y 2.24) y c) competitividad (2.25 y 2.26) que nos permitirán comprender en los sucesivos análisis que se presenten a lo largo de esta investigación la dinámica del sistema político en su conjunto.

Gráfico 2.21: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (1995-2003)



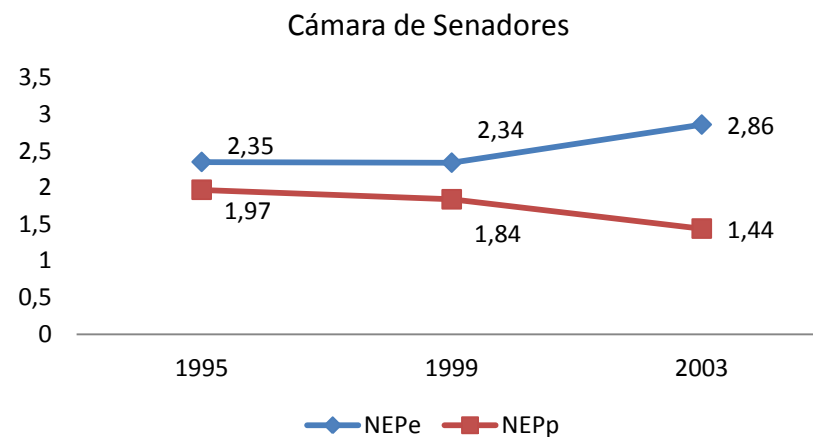
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.23: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (1995-2003)



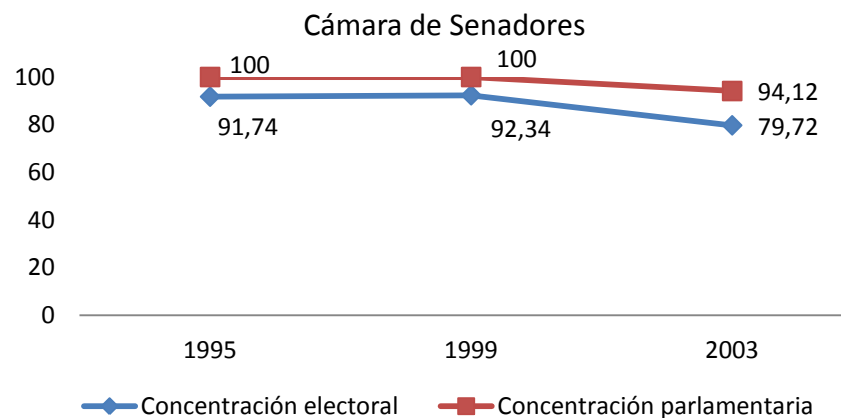
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.22: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003)



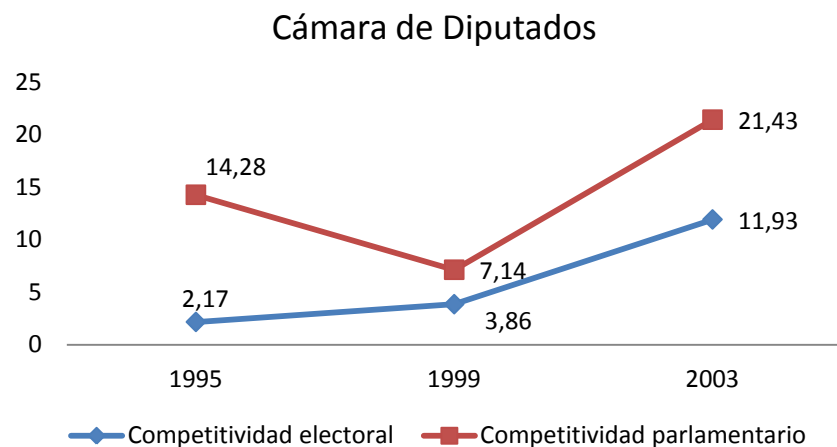
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.24: Concentración electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003)



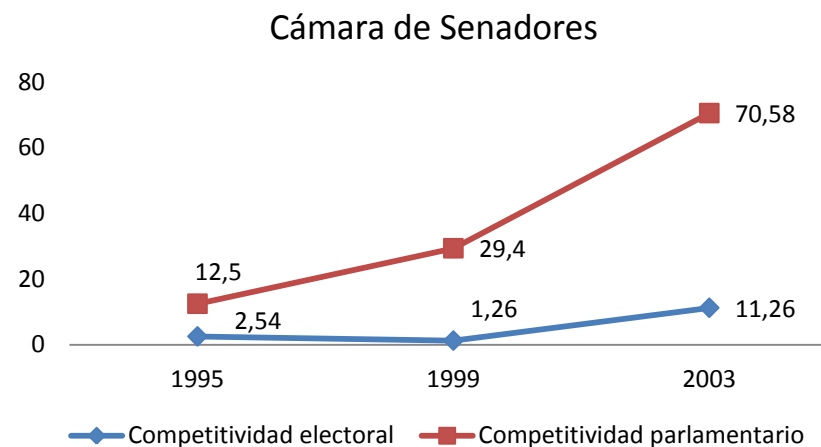
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.25: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos (1995-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.26: Competitividad electoral y parlamentaria de la Cámara de Senadores de la provincia de Entre Ríos (1995-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

En los gráficos presentados anteriormente queda de manifiesto el bipartidismo propio de la provincia, ya que tanto el NEPe como el NEPp es cercano a dos. Estos datos a su vez pueden complementarse con los de concentración electoral y parlamentaria, porque en ambas situaciones se refleja la presencia de dos partidos tradicionales (UCR y PJ) que concentran el poder y se alternan en el gobierno. Sin embargo en el último período de estudio se vislumbra una leve apertura del escenario político con el surgimiento de una nueva agrupación.

A continuación se distingue en los gráficos de competitividad valores altos debido a la alternancia entre los dos principales partidos, aunque la competitividad parlamentaria permanece con valores muy bajos durante todo el período debido a la cláusula de gobernabilidad que asegura mayoría parlamentaria al partido oficialista.

Durante este período de 12 años de estudio el PJ y la UCR se han alternado en el poder ganando en cada una de las elecciones por muy poca diferencia de votos. En las elecciones de 1995, el PJ obtiene el 47,49 por ciento de los votos con la fórmula encabezada por Jorge Busti, quien inicia de esta manera su segundo mandato como gobernador (su primer período de gobierno fue ejercido durante 1991-1995), en segundo lugar se ubica la UCR que obtiene el 45,34 por ciento y en tercer lugar se posiciona el Frepaso con el 5,11 por ciento de los votos.

Con el triunfo de la Alianza en 1999, Sergio Montiel regresa al gobierno de la provincia (su primer período como gobernador fue en 1983-19987), superando por un reducido margen al PJ, de 49,1 por ciento contra 47,5 por ciento de los votos. Dado que el Frepaso en esta elección integra la Alianza con el radicalismo, no aparecen terceras fuerzas de relevancia.

Durante este mandato, el gobernador radical debió afrontar la crisis financiera de 2001 y una elevada deuda pública¹⁰⁵. Ante la imposibilidad de pagar a los empleados públicos, el gobierno de Entre Ríos -al igual que en la mayoría de las provincias- se vio en la necesidad de emitir bonos para el cumplimiento de obligaciones, que estuvieron en vigor hasta mediados de 2003, momento en que fueron rescatados por el Estado Nacional.

Cuatro años más tarde el PJ vuelve a imponerse en las elecciones provinciales, sin embargo esta vez el escenario es más disperso. El justicialismo obtiene el 44,6 por ciento de los votos, contra el 34,4 por ciento del radicalismo. La novedad fue en esta oportunidad la aparición de una tercera fuerza, conducida por el intendente peronista de la localidad de Gualaguaychú Emilio Martínez Garbino, quien recogió 18,1 por ciento de las preferencias con el Nuevo Espacio Entrerriano, una agrupación compuesta por justicialistas y radicales disidentes, dirigentes del ARI y socialistas.

¹⁰⁵ Al momento de asumir su mandato, Sergio Montiel se enfrenta a una deuda cercana a los 900 millones de dólares.

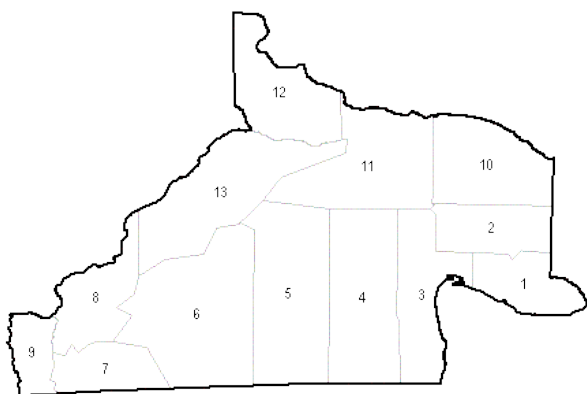
5. El Congreso de la provincia de Río Negro

La provincia de Río Negro está ubicada al sur del país, en el norte de la región Patagónica y constituye uno de los distritos de más reciente conformación, ya que adquiere su carácter de provincia en 1955¹⁰⁶.

Río Negro posee 638.645 habitantes¹⁰⁷, siendo una de las provincias con menor densidad de población, 3,1 habitantes por kilómetro cuadrado. A pesar de su escasa población la provincia se destaca por su producción económica basada principalmente en la minería (petróleo y gas), ganadería, agricultura y turismo, siendo a su vez sede de numerosas industrias. Su producción representa el 1,5 por ciento del PBI nacional.

La legislatura de la provincia de Río Negro es unicameral y está integrada por 43 legisladores que duran 4 años en sus funciones y son reelegibles, siendo la renovación de la cámara total al finalizar el mandato. Los legisladores son elegidos directamente, asegurando representación regional con un número fijo e igualitario (24) de legisladores por circuito electoral, 3 por cada una de las 8 regiones (o circuitos electorales) mediante la fórmula electoral D' Hondt, con un piso del 22 por ciento de los votos válidos emitidos, garantizando, asimismo, representación a las minorías; y diecinueve (19) legisladores según representación poblacional, tomando la provincia en distrito único, según método D' Hondt con un piso del 5 por ciento de los votos válidos emitidos.

Mapa 5: Provincia de Río Negro (dividido en departamentos)



Si bien la provincia en términos geográficos está dividida en 13 departamentos, a fines electorales para la elección de legisladores según representación regional, la provincia se divide en ocho (8) circuitos electorales.

¹⁰⁶ El 15 de junio de 1955 el Congreso Nacional sancionó la ley N° 14408 promulgada por el Poder Ejecutivo Nacional por la cual Río Negro pasa de Territorio Nacional a Provincia.

¹⁰⁷ Población según Censo 2010.

En la tabla 2.7 que se presenta a continuación puede apreciarse la evolución de la composición del Congreso de la provincia de Río Negro durante el período analizado (1995-2007). En esta tabla queda patente cómo en el último período de gobierno los partidos provinciales adquirieron un número significativo de escaños dejando entrever la dispersión de partidos opositores presentes en la legislatura.

Tabla 2.7: Evolución de la composición del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) Número y porcentaje de escaños

PARTIDO	1995		1999		2003	
	N	%	N	%	N	%
UCR	22	51,16	25	58,14	24	55,81
PJ	20	46,51	17	39,53	9	20,93
FREPASO	1	2,33				
FRENTE GRANDE			1	2,33	7	16,28
ALIANZA MARA					2	4,65
PROVINCIAL RIONEGRINO					1	2,33
TOTAL	43	100	43	100	43	100

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

A En las elecciones de 1995 la UCR integraba la Alianza UCR - PARA LA PATAGONIA

B En las elecciones de 1995 el PJ integraba la Alianza FRENTE PARA EL CAMBIO.

C en las elecciones de 1999 la UCR integraba la Alianza PARA EL TRABAJO LA JUSTICIA Y LA EDUCACIÓN

D En las elecciones de 1999 el PJ integraba la Alianza UNIÓN POR RIO NEGRO

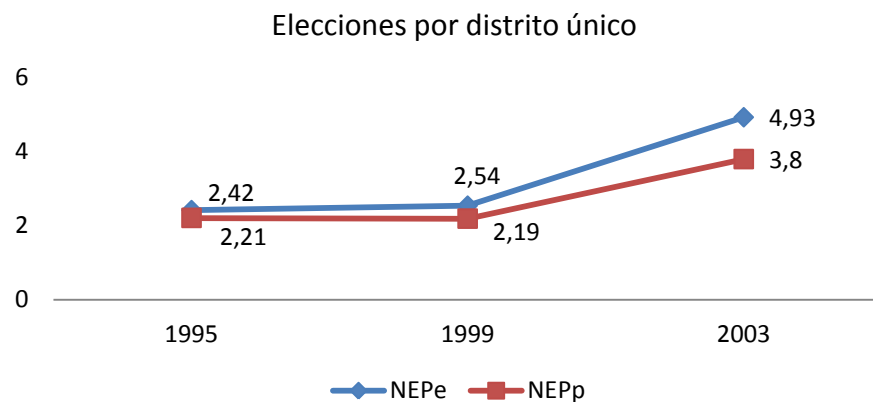
E En las elecciones de 2003 la UCR integraba la Alianza CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO junto al MID.

f En las elecciones de 2003 el FRENTE GRANDE integraba la Alianza ENCUENTRO PARA LOS RIONEGRINOS junto a los siguientes partidos: ARI – PDP

G En las elecciones de 2003 la ALIANZA MARA estaba integrada por los siguientes partidos: Movimiento Patagónico Popular - PI - Socialista Popular

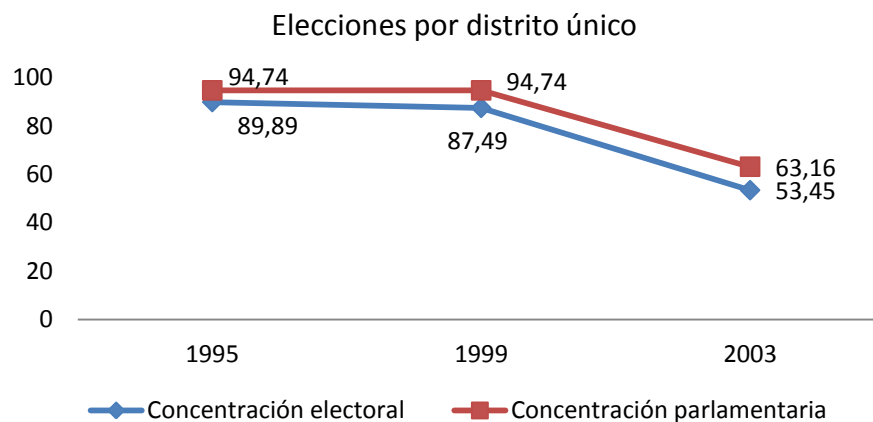
En los gráficos presentados a continuación se pueden observar algunas dimensiones del sistema de partidos: a) fragmentación (2.27 y 2.28), b) concentración (2.29 y 2.30) y c) competitividad (2.31 y 2.32) que nos permitirán comprender la dinámica política provincial.

Gráfico 2.27: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por distrito único



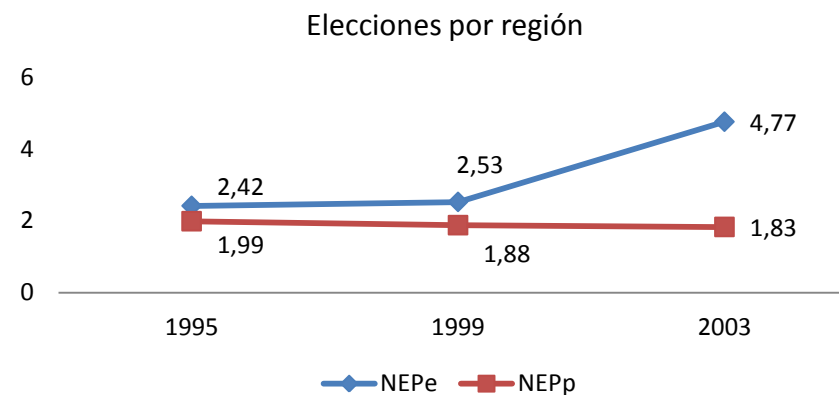
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.29: Concentración electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por distrito único



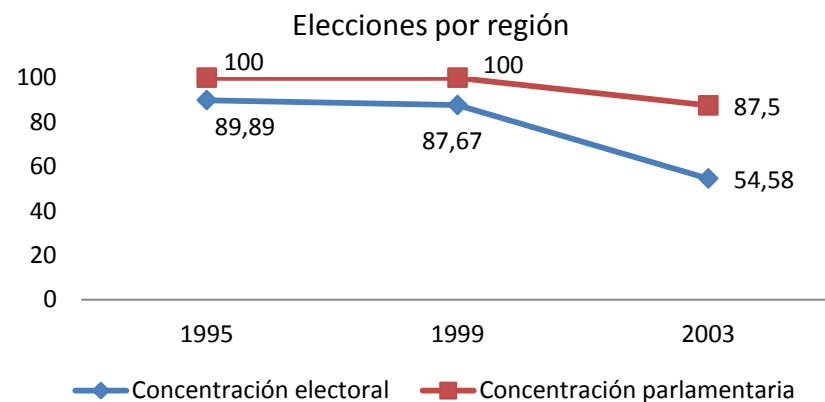
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.28: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por región



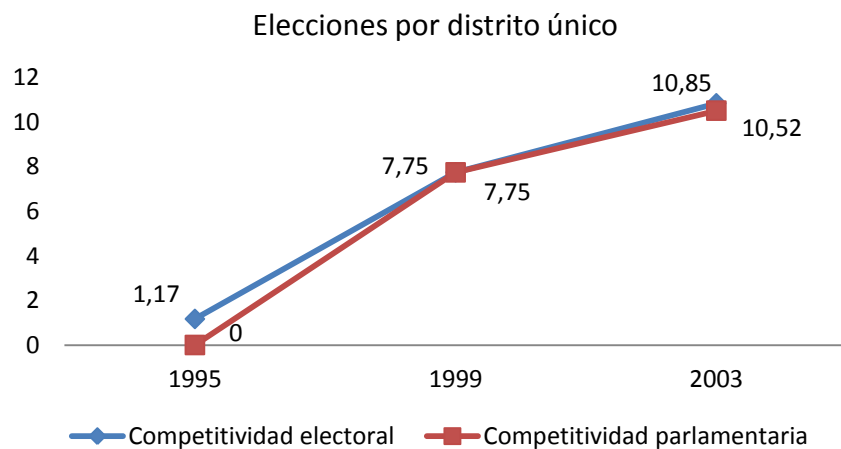
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.30: Concentración electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por región



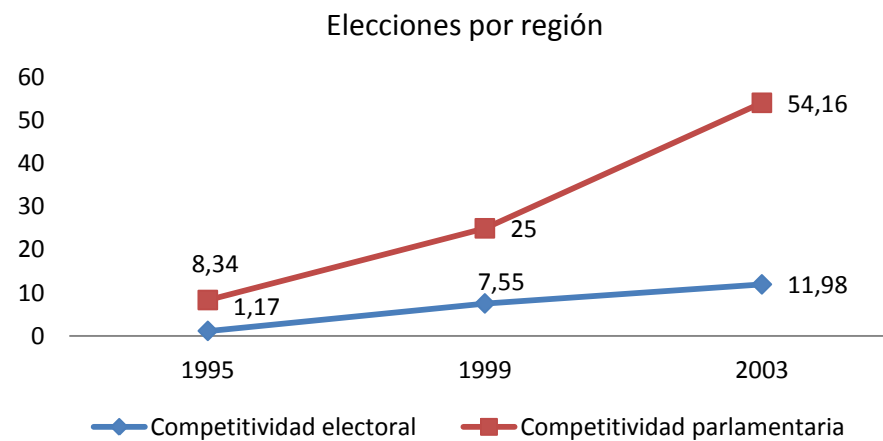
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.31: Competitividad electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por distrito único



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.32: Competitividad electoral y parlamentaria del Congreso de la provincia de Río Negro (1995-2003) en elecciones por región



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

El caso de Río Negro cobra especial interés en el análisis, ya que se presenta como un caso particular dentro del sistema político argentino. Es una de las pocas provincias, donde el partido predominante en el nivel nacional y en la mayoría de los distritos provinciales, el justicialismo, nunca ha sido gobierno¹⁰⁸. Por otro lado, es la única provincia en donde la UCR ha conseguido siempre la mayoría legislativa afín al ejecutivo.

Fundamentalmente la UCR, como partido de gobierno, ha logrado generar un sentido de pertenencia al presentarse como paladín de la defensa de los intereses locales y provinciales que, aunados a su capacidad de adaptación y a una creciente utilización de prácticas clientelares y de cooptación, han coadyuvado para sustentar el poder en la provincia durante todo el período. Este proceso le otorgó una flexibilidad de maniobra y una autonomía, que le permite despegarse de las sucesivas debacles partidistas a nivel nacional y lo presenta, aunque con oscilaciones según la conveniencia del momento, con un funcionamiento más de partido provincial que de filial local de un partido nacional. Esta dinámica, ha favorecido su realineamiento y adaptación en varias circunstancias, le ha posibilitado conformar alianzas con grupos sociales heterogéneos, tanto nacionales como provinciales y locales consiguiendo -de este manera- mantenerse en el poder sin sufrir grandes sobresaltos (Pose, 2009).

Este predominio del radicalismo sobre su opositor justicialista a lo largo de todo el período se ve reflejado tanto en los gráficos del NEP electoral y parlamentario como en los de concentración electoral y parlamentaria. En éstos resulta evidente la presencia de un bipartidismo en la provincia. Sin embargo, puede distinguirse de forma muy notoria un cambio en las elecciones de 2003 en las que el NEP aumenta reflejando el carácter multipartidista que adquiere el sistema partidista rionegrino, a su vez la concentración electoral de los dos partidos más votados disminuye muy bruscamente.

Por su parte, la competitividad electoral alcanza valores altos y medios en las elecciones de distrito único, sin embargo ofrece valores más bajo a nivel parlamentario como queda de manifiesto en los gráficos anteriores.

En 1995 se lleva a cabo una de las elecciones más problemáticas para el radicalismo, ya que la provincia estaba sumida en una crisis fiscal que había desatado una extensa ola de huelgas y paros gremiales a lo largo y ancho de toda la provincia. No obstante el candidato radical Pablo Verani, intendente de General Roca logra vencer en una elección muy reñida al candidato justicialista, Remo Costanzo, por solo seiscientos treinta y cuatro votos.

En 1999, el gobernador Verani es reelecto en el cargo por cuatro años más. Este triunfo se debió al fuerte empuje de la Alianza a nivel nacional aprovechado por el gobernador rionegrino al

¹⁰⁸ La otra provincia que nunca ha sido gobernada por el justicialismo es Neuquén, la cual ha estado gobernada desde el retorno de la democracia hasta la actualidad por el Movimiento Popular Neuquino.

incorporar a la Alianza provincial a gran parte del Frente Grande y principalmente a uno de los líderes de esa agrupación, el intendente de la ciudad de Cipolletti, Julio Arriaga.

En 2003 el ex intendente de la Ciudad de Roca, Miguel Saiz llegó al gobierno con un caudal de votos cercano al 30 por ciento, en una elección en que la regla fue la dispersión del voto en una pluralidad de fuerzas políticas. En esta oportunidad el PJ se ubicó en segundo puesto con poco más del 20 por ciento y en tercer lugar a escaso margen ingresa la Alianza Encuentro con Julio Arriaga como candidato.

6. El Congreso de la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe se encuentra ubicada en el centro de la República Argentina y posee una población de 3.194.537 habitantes, siendo el tercer distrito más poblado del país¹⁰⁹.

Constituye, junto con Buenos Aires y Córdoba, uno de los distritos más relevantes no sólo por su electorado, sino también por su territorio y producción económica. Su superficie es de 133.007 kilómetros cuadrados, siendo la décima provincia con mayor territorio. A su vez, su producción económica -que representa aproximadamente el 8 por ciento del PBI nacional- hace que sea uno de los territorios más ricos del país¹¹⁰.

Un dato político a tener en cuenta es la hegemonía del partido Justicialista en la provincia (con sus diferentes denominaciones y alianzas durante el período analizado) que, ayudado por las características del sistema electoral vigente, ha permanecido en el gobierno desde 1983 hasta 2007¹¹¹.

En Santa Fe, el Poder Legislativo es bicameral, la Cámara de Diputados ejerce la representación del pueblo de la provincia tomada como distrito único y la cámara de senadores representa en forma territorial a los departamentos. A su vez, la Constitución establece la concurrencia de las elecciones al cargo ejecutivo con las del Congreso provincial. Este último, a diferencia de otras provincias analizadas, es renovado en su totalidad cada 4 años. Otra de las características presentes en el

¹⁰⁹ Población según Censo 2010.

¹¹⁰ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC).

¹¹¹ El sistema de Doble Voto Simultáneo, también denominado “Ley de Lemas” es un sistema electoral que se caracteriza por realizar de forma simultánea las elecciones primarias de candidatos dentro de cada partido con la elección entre partidos. El sistema funciona de la siguiente manera: a) cada partido político constituye un Lema, b) todas las fracciones internas de ese partido pueden presentarse a elecciones con candidatos propios, los cuales vienen a constituir los denominados sublemas c) el total de votos que se adjudica cada partido político (Lema), corresponde a la suma de los votos que hayan recibido todos los sublemas de ese partido o lema. Esto determina el número de cargos que obtiene ese lema y d) la asignación de cargos (salvo que se dispute uno sólo - titular del Poder Ejecutivo nacional, provincial o municipal- se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por los sublemas. La asignación de bancas se realiza a través del sistema D'Hont de representación proporcional. La principal crítica formulada a este sistema está asociada a la fragmentación que ocasiona dentro del partido y a la distorsión del resultado electoral debido a que éste no siempre se corresponde con el candidato más votado por la población. Para mayor información ver Rodríguez, 2005 y Buquet, 2003.

sistema electoral provincial es la existencia de una cláusula de gobernabilidad que garantiza al partido ganador una cantidad de 28 diputados sobre el total de 50 miembros.

Mapa 6: Provincia de Santa Fe (dividido en departamentos)



La elección de los diputados es directa, conformando la provincia, a tal efecto, un solo distrito. Para la distribución de cargos de las minorías se adopta el sistema de representación proporcional D'Hondt y se establece como umbral electoral el 3 por ciento del padrón electoral del distrito.

En la tabla 2.8 que se presenta a continuación puede observarse la evolución de la composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores durante el período analizado (1995-2007).

Tabla 2.8: Evolución de la composición de la Cámara de Diputados y Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003) Número y porcentaje de escaños.

PARTIDO	DIPUTADOS 1995		SENADORES 1995		DIPUTADOS 1999		SENADORES 1999		DIPUTADOS 2003		SENADORES 2003	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PJ	28	56	13	68,42	28	56	15	78,95	28	56	15	78,95
UCR	22	44	6	31,58	22	44	4	21,05				
SOCIALSITA									18	36	4	21,05
ARI									4	8		
Total	50	100	19	100	50	100	19	100	50	100	19	100

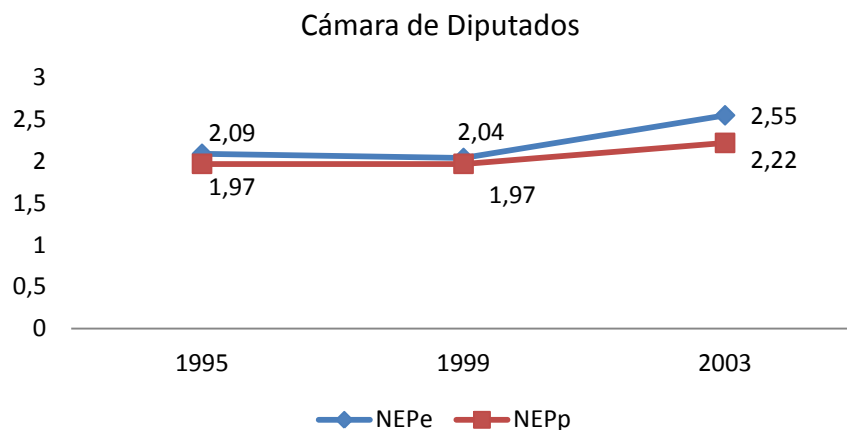
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

A En las elecciones de 1995 y 1999 la UCR integraba la ALIANZA SANTAFESINA

Como puede observarse en la tabla anterior el Partido Socialista, durante el último período de gobierno analizado, ha ocupado un porcentaje de escaños significativo que le ha permitido aparecer en la escena como un partido político relevante y con opciones de gobierno.

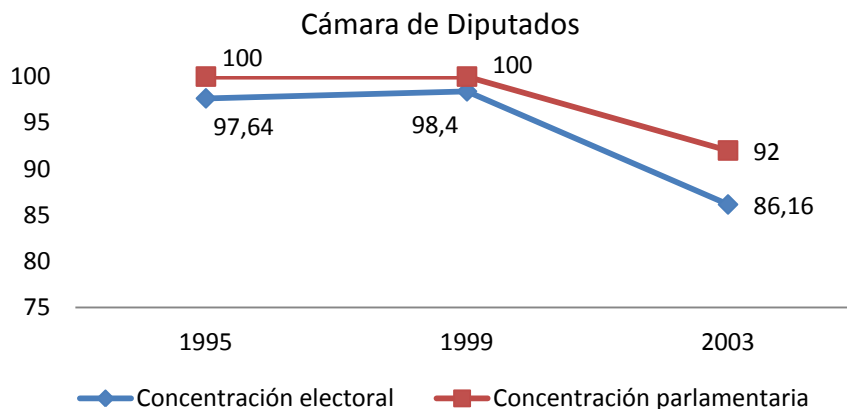
En los gráficos presentados a continuación se pueden observar algunas dimensiones del sistema de partidos: a) fragmentación (2.33 y 2.34), b) concentración (2.35 y 2.36) y c) competitividad (2.37 y 2.38) que nos permitirán comprender en los sucesivos análisis que se presenten a lo largo de esta investigación las relaciones interpartidistas que se producen en el seno del sistema de partidos provincial.

Gráfico 2.33: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (1995-2003)



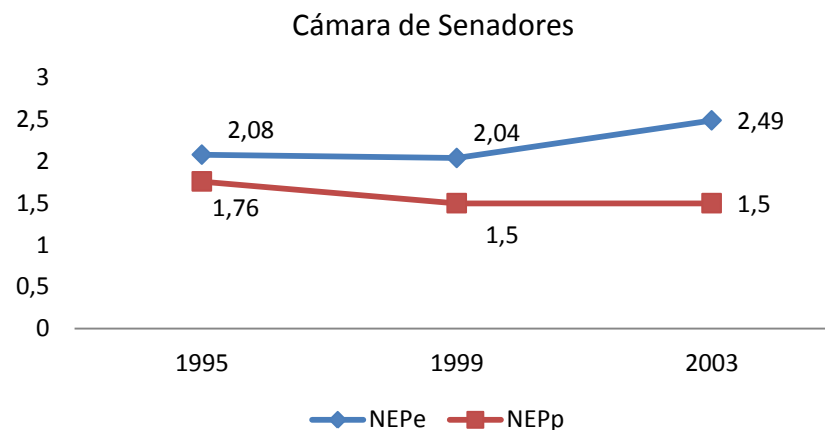
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.35: Concentración electoral y parlamentaria para la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (1995-2003)



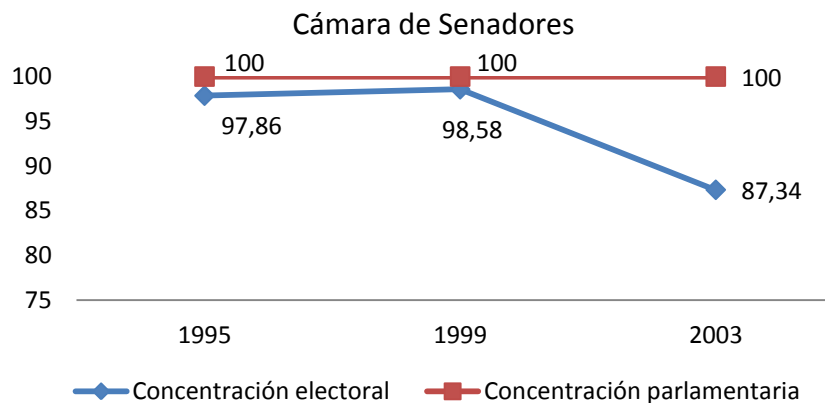
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.34: Número efectivo de partidos electoral y parlamentario de la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003)



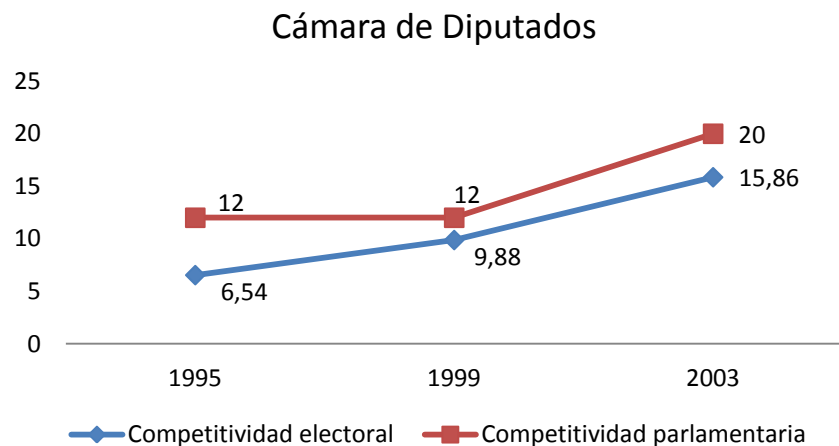
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.36: Concentración electoral y parlamentaria para la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003)



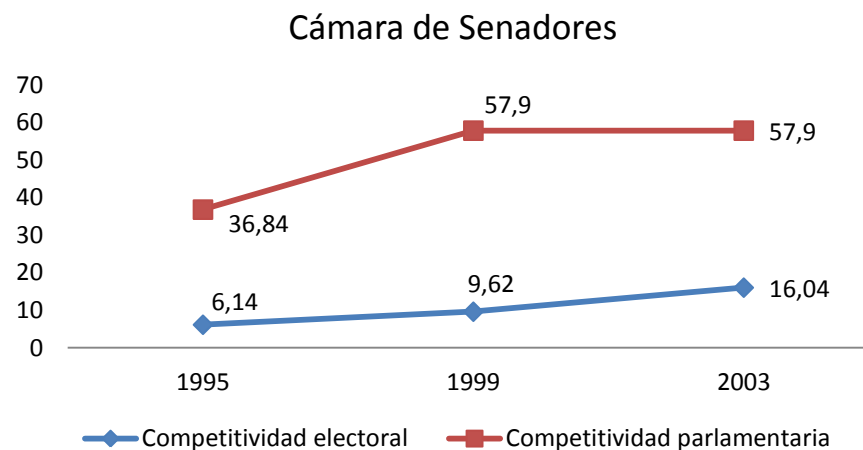
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.37: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe (1995-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Gráfico 2.38: Competitividad electoral y parlamentaria para la Cámara de Senadores de la provincia de Santa Fe (1995-2003)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio del Interior del gobierno argentino.

Los gráficos presentados anteriormente reflejan el carácter polarizado de las elecciones en la provincia. Si bien la provincia ha contado con numerosos partidos en competición, éstos han conformado alianzas a nivel electoral con los dos partidos más importantes (PJ y UCR) como estrategia de supervivencia frente a las reglas electorales que favorecen el bipartidismo¹¹². Así puede observarse que el NEPe y el NEPP tienen valores cercanos a dos. De igual manera, este comportamiento queda reflejado en los gráficos de concentración electoral y parlamentaria, aunque debe destacarse el cambio producido durante el último período, ya que el Socialismo logra quebrar la dinámica política bipartidista e instalarse en la sociedad como una alternativa política provocando un descenso notorio en los niveles de concentración electoral de los partidos tradicionales, particularmente en la Cámara de Diputados.

Por otra parte puede apreciarse que la competitividad electoral es relativamente media tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, sin embargo la competitividad parlamentaria posee valores muy bajos, en particular en la Cámara de Senadores.

En 1995, Jorge Obeid llega a la gobernación con sólo el 21 por ciento de los votos pero favorecido por la polémica ley de Lemas logra quedarse con el cargo¹¹³. El exiguo porcentaje de votos con el que llegó al gobierno hizo que llevase adelante su administración con un poder sumamente debilitado, enfrentando numerosos problemas partidistas que provocaron una crisis en el seno del bloque legislativo oficialista¹¹⁴.

Cuatro años después, nuevamente el PJ se alzó con el triunfo, esta vez en manos de Carlos Reutemann, quien se transformó en gobernador de la provincia por segunda vez (su primer mandato fue en 1991-1995). Y por último, en 2003, una vez más y, a pesar de haber obtenido menos votos que su rival, el justicialista Jorge Obeid se consagra como nuevo gobernador en las

¹¹² Además de los partidos tradicionales (PJ y UCR) juega un papel relevante el partido socialista (PS) que se suma a la Alianza Santafesina junto a la UCR, transformándose con el tiempo en el principal partido de la oposición. Sin embargo hay otros partidos relevantes en la política santafesina que no logran obtener representación, este es el caso del PDP, el Humanista y el Partido Obrero. A su vez, debe destacarse el fuerte arraigo del ARI en la provincia en los últimos años que le permitieron conseguir escaños en la cámara de diputados en el último período.

¹¹³ En las elecciones de 1995 el candidato más votado fue Horacio Usandizaga (el “vasco”), sin embargo, la sumatoria de los votos obtenidos por todos los sublemas que componen el lema de la UCR era inferior a la sumatoria de votos final obtenida por el lema del PJ. De esta manera Obeid, quien fue el sublema ganador dentro de PJ se alzó con el triunfo. Esta misma situación se produjo en las anteriores elecciones a gobernador en la provincia (1991) en las que Usandizaga también fue el candidato más votado pero fue superado en cantidad por los votos de los distintos sublemas pertenecientes al Partido Justicialista, que determinó a Carlos Reutemann como gobernador.

¹¹⁴ Una de las principales desventajas del sistema electoral de Doble Voto Simultáneo es la acentuación de la fragmentación interna de los partidos que compiten entre sí por transformarse en el sublema ganador. Esta confrontación se traslada a la arena parlamentaria debido a que los sublemas obtienen representación en igual proporción que los votos obtenidos en las elecciones. De esta manera, Obeid debe enfrentarse en el seno del Congreso con diputados del oficialismo pero pertenecientes a otros sublemas del PJ que le disputan el poder. La mayor parte de los diputados del oficialismo que se enfrentaron al gobernador respondían al líder Justicialista Carlos Reutemann.

elecciones de Santa Fe gracias a la arrolladora aprobación a la figura de Carlos Alberto Reutemann que ofició de líder del partido y propició que el PJ gane por sexta vez consecutiva la gobernación de Santa Fe¹¹⁵. Es pertinente destacar que durante su gestión la legislatura provincial derogó la controvertida ley de Lemas.

Recapitulación

En este capítulo se presentó en primer lugar las provincias argentinas analizadas en esta investigación y el criterio adoptado para su selección. A continuación se expuso las principales características del sistema político de cada una de las provincias que serán objeto de análisis en esta investigación. Como puede observarse hay una amplia diversidad tanto en los aspectos institucionales como políticos. Sin embargo pueden apreciarse algunas similitudes, entre ellas destacan la existencia de elecciones concurrentes a nivel provincial, es decir se eligen de forma simultánea el poder Ejecutivo y los representantes que componen el Legislativo, y a su vez todas las provincias cuentan con elección directa de sus representantes. Asimismo, el sistema partidista de cada una de las provincias se caracteriza por contar con un fuerte predominio de los partidos tradicionales pero -a lo largo del tiempo- han ido perdiendo parte de su base electoral en beneficio de otras fuerzas políticas, tanto nacionales como provinciales.

La tabla 2.9 resume las distintas variables analizadas que han servido para desarrollar la descripción y que permiten comprender el contexto provincial.

¹¹⁵ En las elecciones a gobernador de 2003, el candidato más votado fue el líder Socialista Hermes Binner, sin embargo, el Lema ganador gracias a la sumatoria de votos de los distintos sublemas fue una vez más el Partido Justicialista, determinando de esta manera que Jorge Obeid se proclame gobernador al ser el líder del sublema más votado dentro del PJ.

Tabla 2.9: Características electorales, institucionales y políticas de las provincias analizadas

	Buenos Aires	Córdoba	Entre Ríos	Río Negro	Santa Fe
Sistema Electoral del Legislativo	Cámara de Diputados: 92 diputados elegidos por representación proporcional: cociente electoral a los restos más numerosos, por sección electoral. Cámara de Senadores: 46 senadores elegidos por representación proporcional: cociente electoral a los restos más numerosos, por sección electoral.	<u>Representación mixta</u> : Total de 70 miembros. 26 legisladores elegidos directamente a pluralidad de sufragios (1 por departamento), considerando a éstos como distrito único, y los 44 legisladores restantes son elegidos por representación proporcional, tomando a la provincia como distrito único.	Cámara de Diputados: 28 diputados elegidos en distrito único por representación proporcional. A la mayoría se le garantiza la primera pluralidad. Cámara de Senadores: 16 senadores (1 por departamento) elegidos a simple pluralidad de sufragios.	<u>Representación mixta</u> : Total de 43 miembros. 19 elegidos por representación proporcional (según total poblacional) en distrito único y con un umbral del 5%. 24 miembros elegidos por Representación Proporcional (según cada región) elegidos 3 por cada una de las 8 regiones.	Cámara de Diputados: 50 diputados. 28 corresponden a la primera mayoría, los 22 restantes por representación proporcional en distrito único. Cámara de Senadores: 19 senadores elegidos 1 por Departamento a simple pluralidad de votos.
Sistema Electoral del Ejecutivo	Elección directa por simple mayoría en distrito único.	Elección directa por simple mayoría en distrito único.	Elección directa por simple mayoría en distrito único.	Elección directa por simple mayoría en distrito único.	Ley de Lemas. Elección directa en distrito único.
Cláusula de gobernabilidad	NO	NO	SI	NO	SI
Renovación de las cámaras	Parcial (cada 2 años)	Total (cada 4 años)	Total (cada 4 años)	Total (cada 4 años)	Total (cada 4 años)
Elecciones concurrentes	SI	SI	SI	SI	SI
Estructura del Legislativo	Bicameral	Bicameral (hasta 2001) Unicameral	Bicameral	Unicameral	Bicameral
Alternancia en el gobierno	NO	SI	SI	NO	NO
Partido oficialista	PJ	1995-1999 (UCR) 1999-2007 (PJ)	1995-1999 (PJ) 1999-2003 (UCR) 2003-2007 (PJ)	UCR	PJ
Principal partido de la oposición	UCR	1995-1999 (PJ) 1999-2007 (UCR)	1995-1999 (UCR) 1999-2003 (PJ) 2003-2007 (UCR)	PJ	UCR
Fragmentación parlamentaria	1995-1997 (2,28) 1997-1999 (1,97) 1999-2001 (2,08) 2001-2003 (2,11) 2003-2005 (1,85) 2005-2007 (2,48)	1995-1999 (2,40) 1999-2001 (2,19) 2001-2003 (3,02) 2003-2007 (3,38)	1995-1999 (2,11) 1999-2003 (1,92) 2003-2007(1,94)	1995-1999 (2,21) 1999-2003 (2,19) 2003-2007 (3,8)	1995-1999 (1,86) 1999-2003 (1,73) 2003-2007 (1,86)
Concentración parlamentaria	1995-1997 (84,78) 1997-1999 (100) 1999-2001 (97,82) 2001-2003 (89,13) 2003-2005 (92,4) 2005-2007 (76,09)	1995-1999 (88,14) 1999-2001 (89,25) 2001-2003 (50,97) 2003-2007 (70,46)	1995-1999 (96,43) 1999-2003 (100) 2003-2007 (89,92)	1995-1999 (94,74) 1999-2003 (94,74) 2003-2007 (63,16)	1995-1999 (100) 1999-2003 (100) 2003-2007 (96)
Competitividad parlamentaria	1995-1997 (32,61) 1997-1999 (13,04) 1999-2001 (6,52) 2001-2003 (39,13) 2003-2005 (51,1) 2005-2007 (45,65)	1995-1999 (20,61) 1999-2001 (30,92) 2001-2003 (18,18) 2003-2007(6,82)	1995-1999 (13,39) 1999-2003 (18,27) 2003-2007 (46,01)	1995-1999 (0) 1999-2003 (7,75) 2003-2007 (10,52)	1995-1999 (24,42) 1999-2003 (34,95) 2003-2007 (38,95)

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 3: El papel legislativo de la oposición

...el Congreso es una mera escribanía del Poder Ejecutivo...tan sólo un 15 por ciento de las leyes sancionadas por el poder [Poder Legislativo nacional] que este año se verá renovado parcialmente pertenecen a la oposición y, para peor, muy pocas de ellas fueron relevantes... (Serra, 2013: s/p).

Introducción

Existe una imagen generalizada de bajo rendimiento de los parlamentos como institución representativa, así como de sus miembros, tanto si forman parte del gobierno como de la oposición. Este descrédito ha ido en aumento en los últimos años y afecta tanto al nivel nacional como al subnacional.

Esta visión negativa acerca de las labores de los grupos parlamentarios se debe a que se asocia la eficiencia legislativa con el hecho de sancionar muchas leyes y hacerlo rápidamente, sin embargo no es la función de los parlamentarios sancionar muchas leyes en poco tiempo tal como lo destaca Molinelli (1991) en su estudio del Congreso argentino. Además el Congreso también actúa cuando no toma la decisión que se le pide o la rechaza expresamente (Molinelli, 1991:52) Es más, muchas veces la estrategia de “cajonear un proyecto”¹¹⁶ puede ser un modo eficiente de actuar en cuanto permite al partido mayoritario no sólo dejar fuera de su discusión en la Cámara cualquier proyecto introducido por la oposición sino evitar que proyectos que pueden dividir al bloque mayoritario o que imponen altos costos políticos al partido sean tratados en el recinto (Molinelli, 1991, Calvo, 2007). Esta situación en términos de la teoría del principal-agente sería explicada porque el principal (el partido oficialista) delega sus poderes institucionales al agente (el Ejecutivo) y espera con ello recibir beneficios como la ausencia de responsabilidad ante la opinión pública y la resolución de complejas negociaciones entre los distintos bloques en el seno de la Cámara¹¹⁷.

¹¹⁶ El término “cajonear un proyecto” hace referencia a la práctica habitual que se da en el Congreso Argentino de guardar aquellos proyectos que no desean ser tratados por alguna razón en un cajón y no incluirlo en la agenda de debate. Esta estrategia constituye una forma de rechazo que provoca menos conflictos que el rechazo expreso, a su vez permite al Congreso cambiar de idea ya que una vez adoptada una posición públicamente tiende a hacerse más rígida (Calvo, 2007) Esta práctica no sólo es habitual en el Congreso Nacional sino que también es aplicada en las legislaturas provinciales.

¹¹⁷ La teoría del principal-agente apareció en la Economía a mediados de la década de 1970 y se relaciona con los costes de transacción y de información imperfecta. A pesar de este origen restringido, la teoría se ha expandido a otras disciplinas y en los últimos años ha sido aplicada desde las Ciencias Sociales. En el caso de la Ciencia Política se han llevado a cabo numerosos trabajos, destacan entre ellos autores como Kiewit y McCubbins (1991) o McCubbins (1985) quienes derivan sus investigaciones de esta teoría en la cual un principal delega sus poderes en un agente esperando recibir beneficios.

Por esta razón, este trabajo considera que no es correcto evaluar el papel legislativo desempeñado por la oposición sólo por el número de leyes sancionadas. Por tal motivo se adopta un enfoque más comprehensivo en el que se consideran 3 dimensiones para definir la variable de estudio. La primera de ellas de carácter empírico mide la participación legislativa de la oposición y a su vez contrasta distintos factores que pueden determinar su valor, la segunda de tipo cualitativo, analiza el contenido de la legislación sancionada y finalmente la tercera dimensión aborda la cooperación legislativa como estrategia adoptada por la oposición con el objetivo de sacar adelante su agenda legislativa.

Teniendo en cuenta esta premisa, este capítulo presenta algunas cuestiones metodológicas y la construcción de la variable dependiente que es objeto de interés en esta investigación. El presente capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se mencionan las unidades de análisis y el período de tiempo que abarca este trabajo. A continuación se procede a la definición y operacionalización de la variable de interés, el “*papel legislativo de la oposición*”. En este apartado se definen cada una de las dimensiones (*participación legislativa*, *contenido legislativo* y *estrategia legislativa*) que conforman la variable dependiente.

Respecto a la primera dimensión se presenta por una lado, una revisión de los diversos estudios que adoptaron la actividad legislativa como variable dependiente con el objeto de construir el indicador “*participación legislativa de la oposición*”, y por otro, se mencionan las variables y sus respectivos indicadores empleados para explicar porqué en algunas legislaturas se observa una alta participación legislativa de la oposición y en otras no. En la segunda dimensión se hace mención de los distintos trabajos que analizaron la clasificación de las leyes y que serán de gran utilidad para la definición de la taxonomía basada en el *contenido legislativo* de la legislación sancionada, que se aplicará en la presente investigación. Por último, para la medición de la tercera dimensión se presenta el sustento analítico que justifica el análisis de las redes de cooperación legislativa que se conforman en cada una de las legislaturas, como indicador de la *estrategia legislativa* de la oposición. El capítulo finaliza con una breve recapitulación.

1. Cuestiones metodológicas

1.1 Período de tiempo estudiado y unidades de análisis

La presente investigación comprende todas las leyes sancionadas durante 1995 y 2007, correspondiente a 3 períodos de gobierno en cada provincia. El análisis abarca 12 años legislativos a partir de 1995 por dos razones una de carácter teórico y otra metodológica. La primera de ellas radica en que a partir de ese momento la oposición, que es el objeto de estudio de este trabajo, adquirió un protagonismo público en todo el país mayor que el que había alcanzado en años anteriores, aspecto que es de notoria importancia para el objetivo de nuestra investigación. La

segunda mitad de la década de 1990 ofreció a las fuerzas de oposición oportunidades de desarrollo que no habían conocido en el sexenio anterior, surgiendo así, de forma paulatina nuevas agrupaciones partidarias con un fuerte apoyo electoral que representan una alternativa política frente a los partidos mayoritarios. Así, los dispersos grupos de centro-izquierda y disidentes de los partidos tradicionales superaron su crónica insignificancia convergiendo en nuevas formaciones políticas como el Frente Grande en 1993 y en el FREPASO a fines de 1994 (Novaro, 2001). De esta manera, el monopolio electoral por parte de los dos partidos tradicionales dejó lugar a una ampliación del espectro partidario aumentando la competitividad del sistema de partidos¹¹⁸.

Por otra parte, la relevancia metodológica deriva de la posibilidad de analizar el papel legislativo de la oposición en 5 legislaturas subnacionales en un mismo período de tiempo. En 1995 se llevaron a cabo las primeras elecciones tanto a nivel nacional como provincial tras la Reforma Constitucional realizada en 1994 en Santa Fe. Estas elecciones al producirse en el mismo año para todas las legislaturas que son objeto de estudio, permiten analizar el papel legislativo de la oposición bajo las mismas circunstancias nacionales. A su vez, es interesante destacar que a partir de 1995 se da inicio a un período político, signado por nuevas normas Constitucionales que generaron consecuencias importantes en el contexto político nacional y provincial¹¹⁹.

Tal como puede observarse en la tabla 3.1, las unidades de observación de esta investigación son las leyes sancionadas, siendo en total 6.372 leyes pertenecientes a 5 legislaturas provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe) coincidentes con 60 períodos de sesiones ¹²⁰ y 15 períodos de gobierno (unidades de análisis), desde 1995 hasta 2007. Es pertinente mencionar

¹¹⁸ El surgimiento y posterior afianzamiento de las nuevas fuerzas políticas fue una de las consecuencias políticas de la reforma constitucional de 1994. Si bien ésta fue celebrada teniendo como principal objetivo la búsqueda de la reelección de Menem, tuvo como efecto directo sobre el sistema de partidos la elevada fragmentación política, la desnacionalización y una gran descentralización partidista. Tras la reforma Constitucional sale fortalecido el Frepaso, como principal partido opositor, al denunciar el “Pacto de Olivos” entre los dos partidos tradicionales (PJ y UCR). Si bien el surgimiento de esta nueva fuerza política se produce a nivel nacional, su crecimiento en todo el país —principalmente en los grandes centros electorales— le permitió romper el bipartidismo histórico en Argentina, resultando triunfador en las elecciones presidenciales de 1995 en Capital Federal y Santa Fe y obteniendo el segundo lugar en Buenos Aires, Mendoza y Tucumán. (Albada y Parra:2011)

¹¹⁹ La Ley N° 24.309 de declaración de necesidad de la reforma parcial de la Constitución Nacional contenía una serie de temas que eran habilitados para su debate, en tanto obedecían a una serie de objetivos que fundamentaban la necesidad de dicha reforma, entre ellos se encontraba el del “fortalecimiento del régimen federal”. La principal modificación introducida por la Reforma Constitucional de 1994 fue la inclusión del sistema de doble vuelta para la elección presidencial —que no exige la mayoría en el primer turno— conservando una representación proporcional (moderada por el tamaño de los distritos) para los cargos legislativos, facilitando de esta manera la participación en la competencia electoral de terceros partidos y crea incentivos para la colaboración entre las fuerzas políticas en la formación de coaliciones parlamentarias y de gobierno. A su vez fueron sancionados los artículos 75, 123, 124 y 129 relacionados con la coparticipación de contribuciones, la autonomía provincial para dictar su propia Constitución, el dominio de los recursos naturales de cada territorio, así como de la disposición de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, dando de esta manera cumplimiento al objetivo del fortalecimiento del Federalismo.

¹²⁰ Los análisis empíricos realizados por año legislativo se corresponden con los períodos de sesiones establecidos en la CP de cada una de las provincias.

que en esta investigación sólo es objeto de análisis la legislación sancionada, por tanto no han sido tomados en consideración otro tipo de producción legislativa como, por ejemplo, los decretos, las resoluciones, declaraciones y pedidos de informes¹²¹.

Tabla 3.1: Legislaturas analizadas, Nº de leyes sancionadas, períodos de sesiones y períodos de gobierno (unidades de análisis)

Legislatura provincial	Nº de Leyes	Período de sesiones	Nº de Período de sesiones	Período de gobierno
Buenos Aires	1.970	1 de Marzo – 30 Noviembre	12	E. Duhalde (12/1995–2/1999) C. Ruckauf (12/1999-01/2002) F. Solá (01/2002-12/2007)
Córdoba	855	1 de Febrero – 30 de Octubre	12	R. Mestre (07/1995-07/1999) J. De la Sota (07/1999-07/2003) J. De la Sota (07/2003-12/2007)
Entre Ríos	722	1 de Julio – 30 de Octubre	12	J. Busti (12/1995-12/1999) S. Montiel (12/1999-12/2003) J. Busti (12/2003-12/2007)
Río Negro	1.337	1 de Marzo- 30 de Noviembre	12	P. Verani (12/95 – 12/99) P. Verani (12/99 - 12/03) M. Saiz (12/03 – 12/07)
Santa Fe	1.488	1 de Mayo – 30 de Noviembre	12	J. Obeid (12/95 - 12/99) C. Reutemann (12/99 - 12/03) J. Obeid (12/03 - 12/07)
TOTAL	6.372		60	15

Fuente: Elaboración propia

2. Construcción de la variable dependiente

Como se ha mencionado anteriormente, el objetivo de este trabajo es evaluar el papel legislativo de la oposición en las legislaturas subnacionales argentinas y debido a la importancia de definir correctamente y operacionalizar la variable de interés a continuación se intentará dar respuesta a las siguientes preguntas: *¿Qué se entiende por papel legislativo de la oposición?* y *¿Cómo se mide?*

2.1- ¿Qué se entiende por “papel legislativo de la oposición”?

Respondiendo a la primera pregunta: *¿Qué se entiende por papel legislativo de la oposición?* En esta investigación el papel legislativo de la oposición está definido a partir del nivel de participación de la oposición sobre el total de legislación sancionada, por el contenido de dicha legislación y por las

¹²¹ El análisis de la legislación sancionada responde al interés por la investigación de determinar el papel desempeñado por la oposición en la arena legislativa, por tanto, se descarta el análisis de los decretos por ser una herramienta legislativa unilateral en manos del Ejecutivo.

estrategias de cooperación legislativa que adopta la oposición para lograr la sanción de éstas. Los datos aportados por las tres dimensiones permiten conocer el papel desempeñado por la oposición. Es decir, los datos obtenidos a través del indicador “*participación legislativa*” permiten analizar el poder de agenda de cada uno de los actores políticos pero no el contenido de la agenda, para eso es necesario analizar los datos que aporta la dimensión “*contenido legislativo*”, a su vez, ambos indicadores no son suficientes para conocer el comportamiento que adopta la oposición para sacar adelante su agenda legislativa cuando no cuenta con prerrogativas institucionales y/o políticas, para ello es preciso contar con los datos que aporta el indicador “*estrategia legislativa*”. De esta manera la información obtenida permite analizar el grado de permeabilidad de las cámaras para saber si la mayoría legislativa es la que impone la agenda o si da lugar al consenso y la negociación con la oposición a la hora de elaborar las políticas públicas.

Se puede afirmar, al analizar en términos meramente numéricos la actividad legislativa, que la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas objeto de interés en esta investigación es “reactiva”¹²². Esta caracterización surgiría de la evidencia de que la mayor parte de la legislación sancionada ha sido iniciada por el Ejecutivo y su contingente legislativo, tal como se puede ver en el capítulo 4. No obstante, no se puede afirmar que el papel de la oposición sea marginal sin un análisis minucioso del papel legislativo de la oposición ya que éste se puede mostrar variable, tanto en las tasas de participación legislativa, como en el contenido de las leyes y en la estrategia adoptada para su aprobación.

Tanto si la oposición es débil como si tiene un peso relevante sobre las decisiones legislativas, su actuación genera efectos importantes sobre las políticas públicas a aplicar. Si es un actor marginal probablemente el oficialismo tendrá libertad para llevar a cabo los cambios que considere necesarios en política y, por el contrario, si su papel es influyente puede instalar temas dentro de la agenda legislativa. No obstante, es pertinente mencionar que el papel desempeñado por la oposición se define en contrapartida al del oficialismo. Así, una oposición débil se corresponde con un oficialismo dominante y una oposición influyente se corresponde con un oficialismo cooperativo.

¹²² Las legislaturas democráticas se insertan en el proceso de toma de decisiones según tres modalidades básicas: una modalidad *generativa*, por la cual dichas legislaturas forman y remueven gobiernos, y a su vez cargan con la responsabilidad principal de la toma de decisiones, una modalidad *proactiva* por la cual propician y sancionan sus propias propuestas legislativas, y una modalidad *reactiva* por la cual enmiendan y/o vetan las propuestas del ejecutivo. A su vez, afirman que las legislaturas reactivas pueden variar considerablemente su comportamiento identificándose 4 subtipos de legislaturas de carácter reactivo. Los parlamentos europeos son los principales ejemplos de legislaturas generativas/reactivas, el Congreso de Estados Unidos y las cámaras de los estados norteamericanos lo son de legislaturas proactivas/reactivas. En América Latina, lo típico es que las legislaturas no puedan remover de su cargo a los presidentes que les disgustan y carezcan de recursos para generar sus propias propuestas. Por lo tanto no son generativas ni proactivas, sino meramente reactivas (Cox y Morgenstern, 2002: 373).

2.2 ¿Cómo se mide?

Esta variable adopta 3 dimensiones (ver cuadro 4): la primera de ellas se denomina “participación legislativa”. El indicador que capta esta dimensión se denomina “*Participación Legislativa de la Oposición*” (PLO) y se obtiene al calcular el porcentaje de leyes que han sido iniciadas por la oposición sobre el total de leyes sancionadas en comparación con el total de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el contingente legislativo oficialista. Este indicador ofrece información acerca del peso o influencia de la oposición en el proceso de elaboración de políticas públicas. Asimismo, los datos aportados por esta dimensión permiten distinguir a aquella oposición legislativa influyente de la oposición legislativa débil. Esta distinción está basada en el nivel de participación legislativa, siendo aquellas oposiciones legislativas que tengan una alta participación legislativa (superior a la media) consideradas influyentes, y en contraposición, aquellas oposiciones legislativas cuya participación legislativa sea baja (inferior a la media), son consideradas débiles.

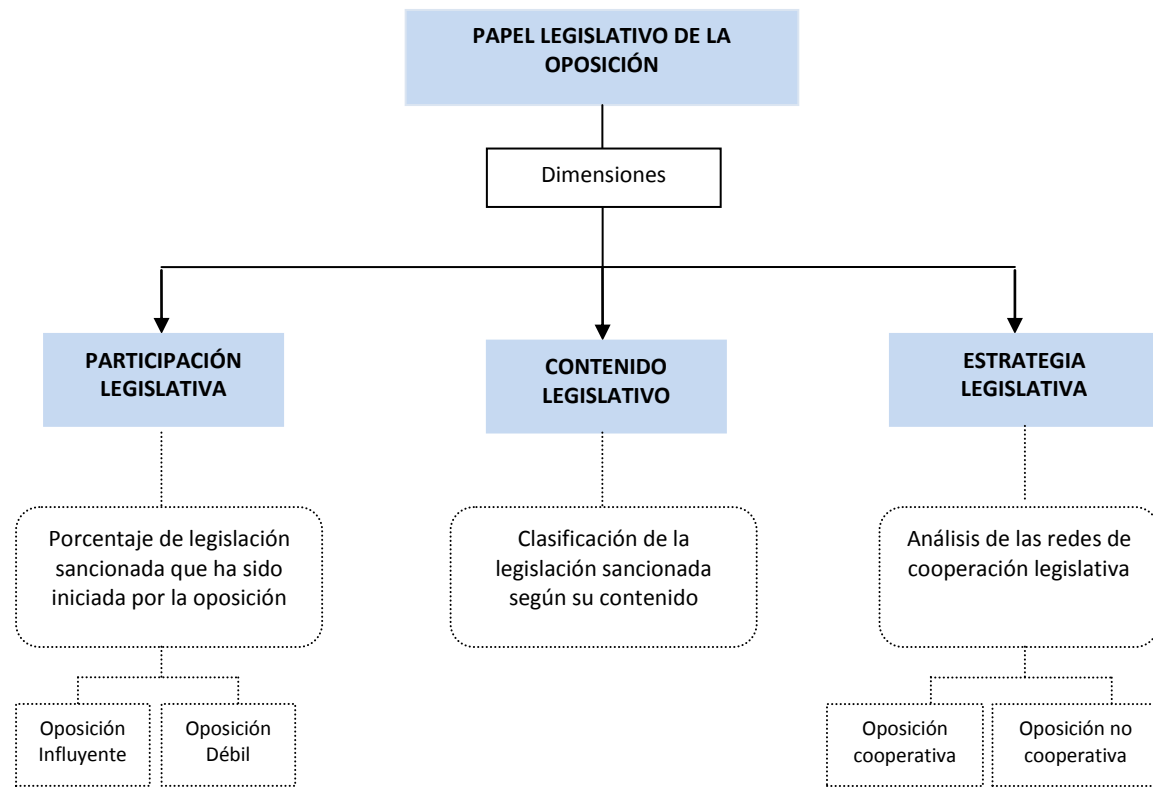
La segunda dimensión es de carácter descriptiva y se denomina “contenido legislativo”. Tomando en consideración que no todas las leyes son iguales, esta dimensión intenta obtener información sobre el tipo de legislación sancionada que es iniciada por la oposición, y por esta razón para captar los datos que aporta esta dimensión se adopta una taxonomía para clasificar las leyes que han sido sancionadas utilizando como criterio el “*contenido de la legislación*”. La información brindada permite conocer el contenido de la agenda legislativa tanto del oficialismo como de la oposición en las legislaturas que son objeto de estudio.

Por último, la tercera dimensión, denominada “estrategia legislativa” hace referencia al comportamiento que adopta la oposición en su accionar legislativo con el objeto de sacar adelante su agenda, siendo el indicador “*redes de cooperación legislativa*” el utilizado para analizar las características de las redes de cooperación conformadas entre los parlamentarios de distintos partidos en cada una de las legislaturas al iniciar legislación en forma conjunta. Los datos aportados por esta dimensión permiten distinguir a aquella oposición legislativa de carácter cooperativo de aquella que no lo es. Esta distinción está basada en el nivel de legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio.

El análisis empírico llevado a cabo en esta investigación para la medición de las 3 dimensiones que componen la variable de interés, requiere distinguir la legislación iniciada por un legislador oficialista (aquel que pertenece al mismo partido del Ejecutivo o a un partido que forma parte de su gabinete, asimismo se consideran legisladores oficialistas a aquellos que apoyan al partido del Ejecutivo en la arena parlamentaria), de aquella presentada por un legislador de la oposición (aquel que no pertenezca al partido del Ejecutivo o a un partido que forme parte de su gabinete) o de la presentada en copatrocinio, es decir, la legislación presentada por legisladores de distintos partidos, pudiendo ser en este caso de dos maneras: a) iniciada por miembros de diferentes agrupaciones

opositoras (“copatrocinio opositor”) o b) iniciada por miembros del oficialismo y de la oposición (“copatrocinio cooperativo”).

Cuadro 4: El papel legislativo de la oposición y las dimensiones que lo componen



Fuente: Elaboración propia.

3. Dimensión Participación Legislativa

Esta dimensión trata de analizar la influencia que tiene la oposición sobre el total de legislación sancionada, por este motivo el indicador utilizado para su medición es la “*participación legislativa de la oposición*”. Los datos que aporta este indicador permiten contrastar si efectivamente la oposición posee un rol secundario en la producción legislativa de las legislaturas subnacionales. Más específicamente, esta dimensión coloca el acento en la legislación sancionada como producto final de las negociaciones entre el gobierno y la oposición, surgiendo así una serie de preguntas que orientan la investigación: *¿el papel legislativo de la oposición está debilitado?, ¿los partidos políticos de la oposición con alternativa de gobierno desempeñan un papel legislativo más influyente que los partidos minoritarios?, a medida que crece la fuerza electoral de la oposición ¿aumenta su participación legislativa?*

3.1 Construcción del Indicador: Participación Legislativa de la Oposición (PLO)

Los trabajos realizados sobre la relación gobierno-oposición en contextos presidencialistas a nivel nacional, como ha sido mencionado en el marco teórico de esta investigación, son escasos (Mustapic y Goretti, 1992; Altman y Pérez Liñán, 1999; Mustapic, 2000; García y Martínez, 2001;

Jímenez Badillo, 2006 y Morgenstern *et al*, 2009) Asimismo, son aún más escasos los estudios que abordan esta temática a nivel subnacional (Ruela, 2010) para el caso brasileño y (Bavastro, 1993 y Malamud, 1999) para el caso argentino, aunque éstos sólo constituyen análisis de casos, no existiendo un estudio en perspectiva comparada que centre su atención en las relaciones gobierno-oposición a nivel subnacional en Argentina, por ello la relevancia de esta investigación empírica que aporta datos acerca del trabajo legislativo en 5 legislaturas subnacionales en Argentina¹²³.

En estos estudios se ha adoptado la actividad legislativa como variable dependiente y se ha intentado explicar las relaciones gobierno-oposición en función de la misma. No obstante, tomando en consideración la escasez de estudios sobre esta temática, es imperiosa la necesidad de revisar las aportaciones teóricas sobre productividad legislativa que se han hecho, con el objeto de tomar como referencia los indicadores utilizados para captar esa variable, siendo tradicionalmente los estudios centrados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo los que adoptaron la actividad legislativa como variable dependiente de su análisis.

3.2 La actividad legislativa como variable dependiente

a. Estudios centrados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo que abordan el contexto latinoamericano

Entre las aportaciones teóricas que adoptaron la actividad legislativa como variable dependiente de su investigación, se pueden distinguir dos grupos en base a su nivel de análisis. Así se encuentran en primer lugar los estudios que abordan análisis de caso, siendo en su mayoría estudios sobre el Congreso de los Estados Unidos¹²⁴ y, en segundo lugar, se encuentran los análisis comparados a nivel regional. En el primer grupo, destacan algunos estudios centrados en el ámbito

¹²³ Uno de los motivos principales de este bajo número de trabajos a nivel subnacional es la dificultad para acceder a los datos de producción legislativa de gran parte de los Congresos provinciales. Son muchos los Congresos provinciales que cuentan con problemas de eficacia administrativa, incluso hay casos donde no existe registro alguno acerca de las leyes sancionadas por la legislatura y sus respectivos autores o que han perdido los archivos con esa información cuando realizaron traslados de sus sedes. Si bien muchas legislaturas están modernizando su página web y actualizando la información de su oficina parlamentaria, aún es muy difícil acceder a datos de períodos legislativos anteriores, porque estas tareas de modernización legislativa se están llevando a cabo con la información del período actual de gobierno, por tanto, la recolección de información y la posterior elaboración de una base de datos comparada en el tiempo y entre distintas legislaturas provinciales es una tarea muy tediosa.

¹²⁴ Destacan trabajos como el de Polsby (1968) que constituye uno de los principales estudios sobre el Congreso de Estados Unidos, el realizado por Mayhew (1991) y más recientemente el de Cox (2006). A su vez, una valiosa contribución a la literatura de gobierno dividido y productividad legislativa es el estudio llevado a cabo por Howell *et al* (2000). Los autores analizan toda la legislación sancionada durante 1945 y 1994 en el Congreso Nacional de Estados Unidos y comprueban que el gobierno dividido tendría un efecto negativo sobre la productividad legislativa, ya que —en estas circunstancias— ésta decrece un 30 por ciento percibiéndose además un notorio crecimiento de la legislación considerada “trivial”. Esta investigación no sólo tiene en cuenta la cantidad de leyes sancionadas a la hora de valorar la productividad legislativa sino que considera el contenido de las mismas, este enfoque permite un análisis más completo acerca del trabajo legislativo y los intereses defendidos en la legislación.

latinoamericano que abordan los parlamentos y su producción legislativa¹²⁵. Entre estos destaca el trabajo realizado por Taylor y Díaz (1999) quienes evalúan la relación Ejecutivo- Legislativo en Honduras a través del nivel de cooperación entre los poderes. Con este trabajo los autores confirman que en los parlamentos marginales, como el hondureño, es el Ejecutivo el que inicia la mayoría de las leyes que son sancionadas, sobre todo aquellas de carácter nacional, pero también que los diputados proponen una cantidad considerable de proyectos y éstos no se limitan a un nivel de agregación particular o local.

A su vez, es pertinente mencionar una serie de trabajos tendientes a privilegiar el tratamiento de las tasas de iniciativa, aprobación y participación de los poderes, con el fin de evaluar la capacidad de influencia de cada uno de los poderes sobre el proceso legislativo. Este es el caso de los estudios realizados por Lanzaro *et al* (1999), Chasquetti (2003) y Magar y Moraes (2007) para el caso uruguayo. En el caso del estudio realizado por Magar y Moraes se analizan la legislación durante los quince años posteriores a la reapertura democrática en busca de algunas consecuencias de los gobiernos de coalición y revelan que las tasas de éxito de los gobiernos de coalición se manifiestan fundamentalmente en el desempeño de los legisladores y no así de los presidentes.

En el abordaje propuesto por Chasquetti (2003) se analiza la producción legislativa del parlamento uruguayo y para ello utiliza el Índice de Yule Q¹²⁶, a través de éste mide la influencia relativa de ambos poderes sobre la legislación durante un período dado, en este caso se concentra en las leyes que han sido sancionadas desde el año 2000 hasta mediados del año 2003. A su vez, Chasquetti considera el ciclo electoral como un factor explicativo en su análisis, variable que también será relevante en los trabajos realizados por Mejía (2000) para el estudio del caso ecuatoriano y el trabajo de Aleman y Navia (2009) para el caso chileno. En estas investigaciones se arriba a la conclusión que sostiene que el ciclo electoral es un factor determinante del éxito legislativo del Ejecutivo, es decir, a medida que el mandato del Ejecutivo llega a su fin, los legisladores tienen menos incentivos para cooperar y por tanto disminuye el éxito legislativo del Ejecutivo.

Centrados en el caso brasileño y tomando en consideración la organización del poder legislativo y los factores institucionales que estructuran la agenda legislativa, Figueiredo y Limongi (2000) comparan el control sobre la legislación que había mantenido el Poder Ejecutivo durante la

¹²⁵ Para el caso de México se pueden consultar Casar (2002), Ugalde (2003) y Jiménez Badillo (2006), para el caso de Brasil deben destacarse las obras de Cheibub y Limongi (2000), Samuels (2002) y Amorin y Santos (2003), para Ecuador, Mejía (2000), para Nicaragua, Navarro (2004) y para Paraguay se puede ver Molinas *et al* (2004).

¹²⁶ Si el Ejecutivo logra aprobar todas sus iniciativas y el Legislativo no consigue sancionar ninguna, el valor del índice será 1. Si en cambio el Ejecutivo no consigue aprobar ninguno de sus proyectos y el Parlamento aprueba todos los suyos, el valor del índice será -1. El índice de Yule Q se calcula utilizando la siguiente fórmula: $YULE\ Q = \frac{(LE * PPR) - (LP * PPR)}{(LE * PPR) + (LP * PER)}$, donde LE: son las leyes iniciadas por el Ejecutivo; PER: son los proyectos iniciados por el Ejecutivo que no son sancionados; LP: son las leyes iniciadas por el Parlamento; PPR: son los proyectos iniciados por el Parlamento que no son sancionados.

dictadura y en los primeros años de democracia. Estos autores afirman que la organización centralizada del parlamento, así como las acciones de los líderes que cuentan con poderes institucionales, garantizan el control de la agenda legislativa, facilitando la tramitación de la legislación iniciada por el Ejecutivo. Basados en la misma premisa, Amorin y Santos (2003) analizan la legislación aprobada durante el período 1989-1998 clasificando las leyes en base a la tipología propuesta por Taylor y Díaz (1999) introduciendo algunas modificaciones. En este trabajo, los autores parten del supuesto que afirma que el diseño institucional brasileño fomenta la concentración de los poderes de agenda en manos del Ejecutivo y ello influye en el tipo de legislación que es sancionada por cada uno de los actores políticos. Una de las conclusiones a las que arriban en este análisis es que la producción legislativa de los parlamentarios no se ve afectada por el poder de cartel de un partido político sobre la agenda legislativa.

De estos estudios de caso se desprende que los distintos autores toman en consideración la organización del poder legislativo y los factores institucionales que estructuran la agenda legislativa así como factores político-electorales, para explicar la actividad legislativa tal como es mantenido por esta tesis. En correspondencia con estos estudios se encuentran los siguientes trabajos que pertenecen al segundo grupo, abocado al estudio de los países latinoamericanos en perspectiva comparada, siendo estos trabajos muy escasos y recientes.

A nivel regional, posiblemente el primer intento por comparar la actividad legislativa sea el realizado por Agor (1971) y desde ese momento si bien han sido cuantiosos los estudios sobre el Parlamento pocos lo han hecho enfocándose en la medición de la actividad legislativa como variable de interés¹²⁷. Entre esos estudios cabe destacar el realizado por García Montero (2007, 2008, 2010) cuyos trabajos constituyen uno de los principales aportes empíricos sobre la actividad legislativa de 14 países latinoamericanos. En ellos la autora con el fin de abandonar la idea extendida del rol reactivo de las legislaturas analiza la influencia que tienen Presidentes y Parlamentos en la producción legislativa. Para ello utiliza dos indicadores clásicos (“éxito” y “participación legislativa”) a través de los cuales capta el papel de ambos poderes en la actividad legislativa y a su vez clasifica a los países de acuerdo a la influencia que ejercen en la arena legislativa.

Para el caso centroamericano¹²⁸ es oportuno mencionar el estudio realizado por Vargas y Petri (2008) quienes analizan en perspectiva comparada el rendimiento legislativo de los parlamentos costarricense y nicaragüense. Este estudio se acerca a la problemática analizada en esta investigación al analizar el papel desempeñado por la oposición en la actividad legislativa. Los autores consideran

¹²⁷ Destaca el trabajo realizado por Saiegh (2004) quien estudia las tasas de aprobación conseguida por 35 Ejecutivos nacionales entre los que se encuentran algunos casos latinoamericanos.

¹²⁸ Para mayor información sobre los parlamentos centroamericanos se puede ver el trabajo realizado por Ajenjo (2004) quien explora el rendimiento de los parlamentos centroamericanos buscando una explicación en fuentes provenientes tanto del diseño constitucional como procedimental combinándolo con un análisis que contempla tanto factores endógenos como exógenos al proceso legislativo.

a las minorías políticas como actores relevantes en la elaboración de las políticas públicas aunque los resultados del mismo revelan el papel marginal de los partidos con representación minoritaria en los parlamentos analizados. Entre las variables formuladas por Vargas y Petri para explicar el papel de la oposición se encuentran los factores institucionales que determinan la distribución de poderes así como la organización del legislativo, en particular el funcionamiento y características de conformación de las comisiones legislativas y las capacidades institucionales que poseen las minorías políticas para sacar adelante su agenda legislativa.

Al centrarse en el caso de interés, Argentina, y en el ámbito nacional, los estudios de Molinelli (1991, 1996) y Molinelli, Palanza y Sin (1999) destacan por el análisis exhaustivo del Congreso nacional, su actividad legislativa, su capacidad de control y la forma de relacionarse con los demás poderes del Estado. Este autor intenta derribar ciertos mitos sobre la institución parlamentaria, entre ellos el de la baja relevancia del Congreso y afirma que si bien en Argentina las leyes son en realidad preparadas e iniciadas por los presidentes y no por el Congreso, los datos disponibles sugieren que -a través de los años- la iniciativa legislativa ha estado repartida entre presidente y Congreso alrededor de un eje del 50 por ciento. A lo sumo, se percibe en algunos períodos una cierta preeminencia de la iniciativa presidencial, pero ésta no es abrumadora ni permanente (Molinelli, 1991, 49-50).

En el contexto nacional también pueden mencionarse una serie de trabajos orientados a estudiar el peso político de los partidos y sus respectivos bloques en la arena parlamentaria y la posibilidad de cooperación entre éstos para sacar adelante la agenda legislativa. Así destacan los trabajos realizados por Aleman y Calvo (2007) y Calvo y Tow (2009). Por su parte, Aleman y Calvo (2007) analizan el éxito legislativo en Argentina, constatando que el nivel de apoyo al presidente en la legislatura no incide sobre las probabilidades de aprobación de los proyectos patrocinados por el primer mandatario. Sin embargo, la existencia de un gobierno unificado aumenta las probabilidades de sanción de los proyectos iniciados por los miembros del partido del Presidente. En efecto, los autores señalan la inexistencia de un Ejecutivo dominante en Argentina, así como la importancia de un gobierno unificado que aumente las probabilidades de éxito de los legisladores oficialistas. Finalmente el trabajo realizado por Calvo y Tow (2009) comprueba que las distintas tasas de aprobación son proporcionales al peso político de cada partido en el Congreso.

b. Estudios que abordaron la actividad legislativa a nivel subnacional

Los estudios que abordan la actividad legislativa a nivel subnacional son en su mayoría análisis de casos siendo poco numerosos los abordajes en perspectiva comparada. No obstante, sí es copiosa la literatura para el caso de Estados Unidos, donde las legislaturas estatales han sido objeto de análisis por parte de varios autores. Entre ellos cabe destacar el trabajo de Browne (1985), quien considera la legislación iniciada en forma conjunta por distintos autores (patrocinio) como factor

determinante del éxito legislativo, aspecto que será considerado en este estudio. Para llevar a cabo su análisis Browne utiliza datos de un período de 23 años de las legislaturas de los estados de Florida, Iowa, Michigan, y Nueva Jersey. Las variables utilizadas por este autor fueron las siguientes: el número de patrocinadores, la afiliación partidista de patrocinadores y la comisión a la que pertenecen así como las posiciones de liderazgo de los patrocinadores. Los resultados indican que el modelo de múltiple patrocinio se relaciona con una tasa de éxito mayor para la legislación estatal.

Asimismo destacan dos estudios más recientes (Rogers, 2005 y Hicks y Smith, 2008) que abordan el control del partido en la producción legislativa y la variación de la productividad legislativa en los distintos estados tomando como variables de estudio el peso de los partidos y las facultades institucionales que poseen. El abordaje realizado por Rogers (2005) examina el impacto del gobierno dividido sobre la producción legislativa a nivel subnacional¹²⁹. Los resultados de su estudio confirman que bajo un gobierno dividido legislativo la producción legislativa decrece más que bajo un gobierno dividido a nivel de gobierno. Por su parte, Hicks y Smith (2008) llevan a cabo un estudio comparado entre 50 estados americanos durante 1991-2007 basados en la premisa que sostienen varios estudiosos de la productividad legislativa sobre la preeminencia del control del partido en la legislatura como variable determinante para explicar los resultados legislativos. Es decir, afirma que el impacto del partido unificado o dividido sobre la producción legislativa es notorio¹³⁰.

Si bien las investigaciones sobre actividad legislativa a nivel subnacional están centradas en su mayoría en Estados Unidos existen algunas aproximaciones en el ámbito latinoamericano siendo los 3 países federales de la región los casos más analizados. En el caso de México hay una reducida cantidad de estudios de los congresos subnacionales, siendo la mayoría de éstos abordajes centrados en la producción legislativa bajo gobierno dividido¹³¹. El estudio coordinado por Lujambio (1997) es quizás uno de los mejores intentos por ofrecer una perspectiva comparativa sobre las primeras experiencias de gobierno dividido en México, destacando las soluciones cooperativas y la negociación como aspectos fundamentales para aquellas entidades en donde ningún partido logró constituir mayorías en el Congreso, evitando de esta manera los mencionados episodios de parálisis institucional y los conflictos de suma-cero entre los distintos actores políticos. De igual manera, otros autores que analizan los parlamentos subnacionales en México afirman que el desempeño de

¹²⁹ El estudio realizado por Rogers (2005) se basa en la idea de Fiorina (1996) quien trató el “gobierno dividido” como un concepto compuesto y no como un fenómeno singular al plantear una distinción entre el gobierno dividido a nivel de gobierno que es el que se presenta cuando el Ejecutivo afronta una legislatura controlada por la oposición y el gobierno dividido legislativo que es el que se produce cuando cada cámara del legislativo se encuentra dominada por un partido distinto.

¹³⁰ Entre los estudios que plantean la relevancia del control del partido (unificado o dividido) se encuentran los trabajos realizados por (Francis, 1989; Aldrich y Battista, 2002; Martorano, 2004; Clucas, 2007, 2009; Jenkins, 2008 y Wright, 2007).

¹³¹ Para mayor información sobre los estudios de los congresos estatales mexicanos se puede ver los trabajos realizados por López Lara (2007) y Jiménez Badillo y Ramírez (2013).

los gobiernos divididos no trajo consigo improductividad y parálisis institucional, pero sí una baja calidad de la legislación aprobada (López Rosas, 2001; Aziz, 2002).

En Brasil, las investigaciones sobre actividad legislativa a nivel estadual han sido más prolíficas¹³², la agenda de debates sobre la actividad legislativa en las asambleas estaduais fue influenciada por los trabajos realizados por Andrade (1998) y Abrucio (1998 a, 1998 b y 2001) siendo este último el autor de la tesis del *ultrapresidencialismo estadual*, la cual se convertirá en una de las principales referencias en esta temática en Brasil. Abrucio (1998 a y 1998 b) analiza la actuación de la oposición parlamentaria y afirma que está marcada por un “ultra-presidencialismo” estadual, es decir, con una fuerte concentración de los poderes de agenda y de veto en manos del Ejecutivo¹³³. Por tanto, el dominio del ejecutivo emerge como un elemento que anula los espacios de oposición parlamentaria.

En el caso argentino existen algunas investigaciones sobre la productividad legislativa a nivel subnacional¹³⁴, sin embargo éstas son estudios de caso a nivel local, la ausencia de estos abordajes se debe, como se ha mencionado con anterioridad, a la escasez de datos legislativos a nivel subnacional. Entre estos estudios se encuentra el realizado por Acosta (2005) y Araujo y Oliveros (2008) quienes abordan la productividad legislativa de la legislatura porteña. En el caso de Acosta (2005) se analiza la legislación sancionada desde mediados del año 2000 hasta finales del año 2003, correspondiente a la primera legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este trabajo, la autora evidencia que la elevada fragmentación de la legislatura¹³⁵, así como el transfuguismo político no constituyeron un obstáculo en la elaboración de las políticas públicas, asimismo, comprueba que la búsqueda del consenso fue una de las características primordiales de la segunda legislatura. Por el contrario, Araujo y Oliveros (2008) se centraron en la primera legislatura porteña correspondiente al período 1997-2000 y comprobaron que la cooperación política entre las ramas de gobierno, en este caso, resultó menor de lo esperado.

¹³² Otros estudios sobre legislaturas estaduais en Brasil son los realizados por Moraes (2001) que aborda la dinámica legislativa de la Asamblea del estado de Ceará; Grohmann (2001) que centra su análisis en la asamblea legislativa de Rio Grande do Sul durante el periodo 1995-1998; Anastasia (2003) que aborda la actividad legislativa de la Asamblea de Mina Gerais; Tomio (2005) quien analiza las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el proceso decisorio en el estado de Santa Catarina; y Cervi (2009) centrado en la producción legislativa y la conexión electoral en la asamblea legislativa del estado de Paraná.

¹³³ El autor utiliza un modelo analítico que combina algunas proposiciones de conexión electoral con variables endógenas (como los amplios poderes constitucionales que dan exclusividad al jefe del Ejecutivo en el manejo y distribución de los recursos financieros y cargos públicos estaduais) y defiende la idea central del *ultrapresidencialismo estadual* donde los jefes del ejecutivo controlan de manera hipercentralizada el proceso de gobierno a través del predominio sobre los otros poderes y toda la dinámica de la política estadual.

¹³⁴ Más recientemente, Haime (2012), analiza el impacto de la fragmentación partidaria en el interior de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el poder de agenda del jefe de gobierno, durante el período 1997-2009.

¹³⁵ La segunda legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires estaba compuesta por 11 partidos políticos. Esta elevada fragmentación provocó que ninguna de las fuerzas políticas contase con mayoría propia para imponer su agenda ni reuniese el número necesario de escaños (31) para tener quórum propio que le permita sesionar.

Los estudios mencionados anteriormente tienen en común dos aspectos, por un lado el hecho de considerar los factores institucionales como determinantes de la actividad legislativa y por otro la confianza de que ésta se encuentra estrechamente vinculada al control del partido de gobierno. Más allá de que el legislativo pueda estar dividido o unificado los académicos han enfocado la incidencia del control de partido como un factor determinante en la productividad legislativa. En la misma línea esta tesis contribuye a la percepción extensamente sostenida que afirma que los partidos políticos y las estrategias que éstos adopten sirven para vencer los problemas de acción colectiva que, de otra manera, podrían impedir la productividad legislativa (Aldrich, 1995).

Tomando en consideración las investigaciones anteriormente mencionadas, esta dimensión adopta como indicador la “*participación legislativa de la oposición*” (PLO), medida a partir del porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición sobre el total de legislación sancionada en la legislatura. La ventaja de adoptar este indicador radica, por un lado en la fiabilidad de utilizar un indicador que ha sido contrastado no sólo en los estudios centrados en las relaciones Ejecutivo-Legislativo sino también en los abordajes teóricos – si bien son muy escasos- que centraron su análisis en la relación gobierno-oposición.

Asimismo, los datos aportados por el indicador PLO permiten distinguir a aquella oposición legislativa influyente de la oposición legislativa débil. Esta distinción está basada en el nivel de participación legislativa, siendo aquellas oposiciones legislativas que tengan una alta participación legislativa (superior a la media) consideradas influyentes, y en contraposición, aquellas oposiciones legislativas cuya participación legislativa sea baja (inferior a la media), son consideradas débiles.

Por otro lado, este indicador brinda la posibilidad de analizar la influencia efectiva de la oposición parlamentaria sobre la legislación sancionada y no sólo la actitud propositiva de ésta. Es decir, si en lugar de analizar la legislación sancionada se considerase las iniciativas legislativas de la oposición los datos tenderían a distorsionarse porque, como muchos autores ya han destacado, los legisladores en varias ocasiones presentan iniciativas que saben que fracasarán en su aprobación con el único objetivo de obtener visibilidad pública y señalar a la ciudadanía que determinados temas forman parte de su agenda aunque no sean aprobados¹³⁶.

¹³⁶ Esta capacidad de iniciar proyectos de ley para fijar posiciones sobre los temas que son de interés para el electorado es común en todos los parlamentos, tanto a nivel nacional como subnacional. Esta situación es advertida a nivel nacional en uno de los trabajos más influyentes sobre el Congreso argentino realizado por Molinelli (1991). En este caso el autor afirma que el Poder legislativo si bien inicia leyes en similar cantidad al Ejecutivo muchas de ellas se presentan con la finalidad de ganar cierta exposición pública aunque sepan que sus propuestas no tengan posibilidad de convertirse en ley. De igual manera, Ames (2001) destaca esta misma situación para el caso de Brasil. A su vez, la decisión de los legisladores de presentar iniciativas que saben que no serán sancionadas responde a una estrategia frente al electorado que puede interpretarse como el no patrocinio de un proyecto por parte del legislador como un problema de representación y no como una decisión estratégica (Magar y Moraes, 2007).

3.3 ¿Qué factores determinan la participación legislativa de la oposición?

En este apartado se pone el foco de atención en los factores determinantes de la PLO. El objetivo es explicar porqué algunos períodos legislativos (de los 15 que son objeto de estudio) presentan una oposición con una alta participación legislativa y otros no, y para ello se exploran factores institucionales, políticos, electorales y contextuales.

Con la finalidad de determinar los factores condicionantes de la PLO se lleva a cabo una revisión de la literatura, siendo la teoría del cartel elaborada por Cox y McCubbins (1993, 2005) de gran utilidad para esta investigación; no sólo porque a partir de ésta se puede elaborar una serie de hipótesis empíricamente verificables sino también porque permite abordar el papel que cumplen los partidos políticos al interior del Congreso, así como la forma en la que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Estos autores centraron su análisis en el estudio de los partidos políticos en el Congreso de los Estados Unidos y a partir de éste elaboraron una teoría que sostiene que los partidos políticos son decisivos en la arena legislativa. En particular, afirman que la relevancia de los partidos políticos, en su dimensión legislativa, deriva de la capacidad de éstos para controlar la agenda y evitar que lleguen al recinto asuntos que puedan dividir al partido a la hora de la votación. La capacidad de incluir o excluir proyectos en la agenda (*poder de agenda*) no está distribuida de forma igualitaria entre los legisladores, por tanto entender las consecuencias de las reglas que estructuran este proceso es crucial para conocer cómo se relacionan el oficialismo y la oposición.

Con respecto al poder de agenda, Cox y McCubbins (2005) afirman que éste se refiere a la capacidad decisoria de un organismo legislativo para determinar qué proyectos serán considerados, y bajo qué procedimientos serán analizados¹³⁷. El poder de agenda busca resolver el clásico dilema del “cuello de botella”, provocado por el elevado número de proyectos que se presentan en el plenario para ser debatidos y votados. Por tanto, la asamblea legislativa intenta optimizar el uso del tiempo y para ello define las reglas que regulan el proceso legislativo. En palabras de los autores,

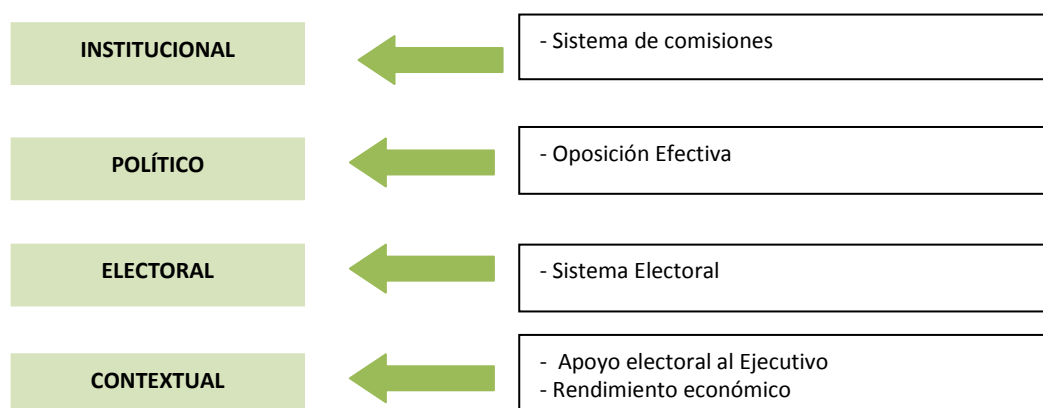
...”Cada proyecto debe consumir al menos una porción del tiempo de la sesión para tener la posibilidad de ser sancionado. Puesto de manera sencilla, el tiempo del recinto es el *sine qua non* del proceso legislativo. Si todos los legisladores tienen igual acceso al tiempo del recinto, entonces este se convierte en un bien público (*common pool resource*) y el aumento en la demanda por ese tiempo crea varios problemas en el proceso legislativo (...) ¿Puede una coalición de legisladores restringir el acceso al tiempo del recinto, aumentando las capacidades de sus propios miembros para proponer y vetar proyectos, mientras disminuye la capacidad de los otros legisladores?” (Cox y McCubbins 2003: 27 y 28)

¹³⁷ Cox (2006) distingue entre poderes de agenda positivos, que permiten a los actores agilizar o asegurar la colocación de las leyes en la agenda del pleno y poderes negativos que posibilita a los actores retrasar e incluso vetar la entrada de una iniciativa a la agenda legislativa (por ejemplo la posibilidad de “cajonear” un proyecto de ley por parte de las comisiones legislativas). Ambos poderes pueden estar centralizados o descentralizados, es decir, tanto los poderes positivos como los negativos pueden estar en manos de un solo actor o pueden ser compartidos.

Siguiendo a Dahl (1989) se define el poder de agenda como la capacidad de iniciativa política para insertar en la agenda política alternativas que correspondan a las preferencias o intereses de los actores. Esta capacidad engloba el derecho de formular y expresar preferencias, el derecho de que sus preferencias sean consideradas en forma igualitaria en las acciones de gobierno, el derecho de proponer, iniciar y modificar la legislación y el derecho de determinar los ritmos y secuencias de procedimiento a lo largo del proceso de toma de decisiones (Figuereido y Limongi, 1999:69). Es decir, en esta investigación se considera que el poder de agenda de la oposición es la capacidad que ésta posee para participar y poner su propio sello sobre las políticas influyendo de esta manera sobre el contenido de las mismas (Mainwaring y Shugart, 2002).

Por ende, en base a la teoría del cartel y la distribución del poder de agenda se afirma que la capacidad de la oposición de influir en la elaboración de las políticas públicas está determinada en gran parte por la capacidad que tiene para llevar adelante su agenda política. A partir de esta premisa se definen las variables condicionantes de la PLO que es el indicador adoptado en la primera dimensión del “papel legislativo de la oposición”. A continuación se propone un modelo (cuadro 5) que pretende ser útil para el análisis de la PLO en las legislaturas subnacionales.

Cuadro 5: Variables Explicativas de la PLO



Fuente: Elaboración propia.

Las variables consideradas en esta dimensión se dividen en 4 grupos, el primero de ellos incorpora una variable de corte institucional. La necesidad de considerar el diseño institucional se debe a que éste establece las reglas que rigen las atribuciones de cada poder así como las garantías de participación de los distintos partidos políticos en el proceso legislativo. Concretamente se contrastará un aspecto del sistema de comisiones: la presencia o no de la Comisión de Labor Parlamentaria. Los datos para la medición de esta variable provienen de las Constituciones provinciales y de los Reglamentos internos de cada Cámara.

El segundo grupo toma en consideración una variable de carácter político. Específicamente se contrasta la Oposición Efectiva. Los datos para la medición de esta variable están asociados a la composición de la Cámara y han sido proporcionados por el Ministerio del Interior y las Secretarías de Información Parlamentaria de las legislaturas provinciales analizadas

El tercer grupo considera el sistema electoral como factor condicionante por estar asociado a las normas vigentes a nivel provincial que influyen en una mayor o menor representación legislativa de la oposición. Los datos para la medición de esta variable provienen de las leyes electorales vigentes en cada provincia.

Por último, se incluyen variables de tipo contextual con el objeto de contrastar la influencia del apoyo electoral al Ejecutivo provincial en la dinámica parlamentaria, así como indagar la influencia del rendimiento económico provincial en la actividad legislativa de la oposición. Los datos para captar estas variables proceden del Ministerio del Interior de la Nación (resultados electorales) y de las Secretarías de Estadística y Censo de cada provincia (indicadores económicos). Sin duda, existen factores condicionantes actitudinales¹³⁸ y de comportamiento¹³⁹ que son susceptibles de ser tomados en consideración, sin embargo, la imposibilidad de contar con información completa y disponible a nivel subnacional para todos los casos ha sido el motivo de exclusión.

3.4 Variables Explicativas

3.4.1 Variable institucional

La necesidad de considerar el diseño institucional como variable explicativa se debe a que determinados arreglos institucionales pueden fomentar la concentración del poder de agenda en la

¹³⁸ En el estudio de las variables actitudinales, destacan los trabajos realizados sobre coherencia partidista, variable que hace referencia al grado de coincidencia entre miembros de un mismo partido en temas con proyección directa o indirecta sobre la competición político-partidista (Ruíz Rodríguez, 2006 y Ruíz Rodríguez y García Montero, 2003). Esta variable es considerada relevante por los efectos que tiene sobre el juego político-partidista y sobre la estabilidad de los sistemas políticos. Para el ámbito latinoamericano destaca el trabajo realizado por Ruíz Rodríguez (2006) quien presenta un índice de coherencia partidista destinado a medir el grado de relevancia de los temas sustantivos en la naturaleza de los partidos políticos en un estudio centrado en 26 organizaciones partidistas.

¹³⁹ Los estudios basados en datos de comportamiento de los miembros de los partidos centran su atención en variables como la disciplina partidista, cuya dificultad para medir esta variable radica en el indicador utilizado para su medición. Según Mustapic (2000) la utilización de las votaciones nominales como indicador es insuficiente, y afirma que el análisis de las votaciones nominales realizado por Mark Jones, el único que se ha ocupado del tema, le permite concluir que el nivel de disciplina de los partidos políticos argentinos es alto. Sin embargo, según la autora la principal debilidad de utilizar sólo las votaciones nominales es que no captura el proceso de producción de la disciplina, es decir, los mayores o menores costos en los que se incurren para que presidente y legisladores converjan sobre una política determinada. Una de las razones es que el número de votaciones nominales es bajo, ya que este mecanismo sólo se utiliza en forma de excepción. La segunda razón radica en la utilización de este mecanismo sólo para dejar constancia pública de las posiciones de los bloques partidarios y no uno que fuerce a los legisladores a definirse frente al liderazgo de su partido. Por este motivo las votaciones nominales tenderán a arrojar un alto nivel de disciplina. Finalmente al colocarse al final de un proceso de negociación y deliberación, la votación nominal no registra la existencia previa de posiciones diferentes entre el presidente y los legisladores (Mustapic, 2000:573).

toma de decisiones en el oficialismo, mientras que otros incentivan la dispersión del mismo entre los distintos actores políticos, propiciando de esta manera la participación efectiva de la oposición en la arena legislativa. Por este motivo se considera esencial que todo modelo destinado a explicar la dinámica oficialismo-oposición tome en consideración el espacio concedido para la oposición en el proceso de toma de decisiones, es decir, es necesario conocer los límites institucionales que encuentran los partidos de oposición para sacar adelante su agenda legislativa (Mustapic, 1996).

Entre los distintos aspectos institucionales que intervienen en la actividad legislativa sólo se considera el sistema de comisiones, porque éste puede favorecer la concentración del poder de agenda en el oficialismo o por el contrario, fomentar la dispersión del mismo entre todos los partidos políticos que integran la legislatura facilitando de esta manera la participación legislativa de la oposición.

En este sentido, se afirma que el sistema de comisiones es una de las piezas centrales del parlamento a partir del cual se articula como organización¹⁴⁰. Transformándose las comisiones de esta manera en el *locus* decisorio, en el órgano de debate y el escenario donde se plasman los procesos de negociación de las políticas públicas¹⁴¹. Todas las legislaturas -tanto el Congreso Nacional argentino como las legislaturas provinciales- tienen algún tipo de sistema de comisiones para llevar a cabo su trabajo aunque sus características varían de una Asamblea a otra¹⁴² (Rodríguez, 2012). La relevancia de las comisiones permanentes derivan de las funciones que éstas desempeñan, ya que son las unidades que procesan las iniciativas legislativas, es decir, son las responsables del estudio, análisis, discusión y en última instancia de la eliminación de los proyectos de ley iniciados por los miembros del Congreso¹⁴³ (Calvo y Tow, 2010; Calvo y Sagarzazu, 2011) Es decir, las comisiones parlamentarias son las responsables de presentar el texto que debería ser discutido en el recinto, por lo tanto, constituyen el ámbito donde gobierno y oposición expresan sus acuerdos y diferencias.

¹⁴⁰ Se entiende por sistema de comisiones a la forma organizativa en la que cada parlamento estructura el número, los tipos y el esquema de trabajo de sus comisiones. Asimismo, es necesario destacar la relevancia del sistema de comisiones tanto en un sistema presidencial como parlamentario. Para el caso español ver Paniagua Soto (1986).

¹⁴¹ Por comisiones se entiende: “grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea, a los que ésta delega funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias” (Alcántara *et al* 2005: 256).

¹⁴² Algunas comisiones son consideradas claves para la marcha del gobierno y objeto de deseo de todos los bloques políticos, y es prácticamente improbable que el oficialismo ceda la presidencia de las mismas (Rodríguez, 2011). Según la encuesta realizada por el “*Proyecto Elites Parlamentarias de América Latina*”, (PELA) perteneciente a la Universidad de Salamanca y dirigido por Manuel Alcántara, los diputados del Congreso nacional argentino correspondientes al período 2009-2013 afirman que las comisiones legislativas más importantes son: Asuntos Constitucionales, Educación, Presupuesto y Hacienda, Salud Pública y Trabajo (PELA, Estudio N°. 73).

¹⁴³ Se estima que las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores del Congreso Nacional eliminan el 90 por ciento de la legislación iniciada (Calvo y Tow, 2010).

Analizar las comisiones permanentes de las Asambleas legislativas nos permite entender el modo en que la organización institucional del proceso legislativo otorga prerrogativas a quienes forman parte de ellas al contar con información para el tratamiento de los proyectos de ley (Shepsle y Weingast, 1987; Krehbiel, 1998), a su vez las comisiones son una herramienta privilegiada para los partidos mayoritarios, porque éstos pueden ejercer su poder de agenda a través de ellas (Cox y McCubbins, 1993). No obstante las funciones y características que presentan el sistema de comisiones de la Asamblea pueden incrementar o reducir la capacidad de influencia de los partidos de oposición en la arena legislativa (Powell, 2000).

Esta relación fue mencionada por Strom (1990:71) quién en su estudio sobre el funcionamiento de las Asambleas sugiere analizar el sistema de comisiones y para ello construye una variable denominada “*influencia de la oposición*” basada en los siguientes rasgos de los sistemas de comisiones: 1) número de comisiones, 2) áreas fijas de especialización y 3) correspondencia entre jurisdicciones de comisiones y jurisdicciones ministeriales, 4) restricciones en el número de comisiones por legislador, y 5) distribución de escaños en comisiones entre partidos legislativos.

Con base en este argumento se decide considerar en esta investigación como variable explicativa un aspecto del sistema de comisiones: la presencia de la Comisión de Labor Parlamentaria. Es necesario puntualizar que en esta investigación no serán contrastadas algunas características del sistema de comisiones, a pesar de su relevancia, tales como: a) el número de comisiones¹⁴⁴, que no es considerado en este trabajo porque este aspecto está especificado en algunas legislaturas pero en otras no, dificultándose de esta manera el análisis comparado, b) la integración de las mismas¹⁴⁵, por no presentar variación entre las provincias analizadas, ya que todas utilizan un criterio proporcional¹⁴⁶, o la elección de sus directivas, que a pesar de ser una instancia decisiva por el poder

¹⁴⁴ Existe un cierto consenso en la literatura sobre el hecho de que determinados requisitos son necesarios para que las comisiones legislativas actúen de manera eficiente y así aumenten la capacidad profesional-técnica de los parlamentos en el proceso legislativo. Entre estos requisitos se incluye que las comisiones no sean demasiado numerosas. Así, un alto número de comisiones con gran cantidad de integrantes puede llevar a situaciones como la asignación de legisladores a múltiples comisiones, práctica que limita la especialización dentro de las comisiones, ya que dispersa las áreas de interés de sus miembros y, sobre todo, disminuye la motivación de los legisladores para proteger la jurisdicción y la autoridad de las comisiones (Nacif, 2000: 39).

¹⁴⁵ Analizar la forma de integración de las comisiones es de particular importancia ya que la composición de las mismas influye en las iniciativas legislativas que serán discutidas en el seno de la comisión o por el contrario en las que será “cajoneadas” (Calvo y Tow, 2011) Tres tipos de proyectos son los que habitualmente mueren en comisión: aquellos proyectos que no logran concitar interés entre los miembros de una comisión, aquellos proyectos que promueven políticas que van en contra de las preferencias del votante mediano del bloque mayoritario y aquellos proyectos que pueden dividir al bloque mayoritario (Amorin Neto *et al*, 2003).

¹⁴⁶ El criterio de asignación proporcional de los miembros de la comisión es el utilizado en Argentina tanto en las comisiones del Congreso Nacional como en las legislaturas provinciales, es decir de acuerdo con el número de legisladores que posee cada bloque político en las cámaras. El criterio proporcional se diferencia del mayoritario - utilizado en Estados Unidos- que asegura el control de todas las comisiones al partido con el mayor número de legisladores en la Cámara.

de agenda que otorga un puesto de dirección, en todas las legislaturas provinciales analizadas el Presidente y Vice son electos por decisión de la mayoría de los miembros de la comisión¹⁴⁷.

a. Comisión de Labor Parlamentaria

La Comisión de Labor Parlamentaria tiene la misión de fijar la agenda de trabajo de los legisladores, ya que posee facultades para regular el flujo y el orden de los proyectos por tratar en el recinto. Esta institución fue creada en el Congreso Nacional en la década del sesenta¹⁴⁸ y posteriormente adoptada por algunas legislaturas provinciales, surgiendo como respuesta frente a un desafío institucional: la necesidad de ofrecer una solución al inevitable cuello de botella que genera la creciente demanda de leyes (Cox, 2005, Cox y McCubbins, 2003, 2005).

Dado que el tiempo de debate y de discusión de leyes es un recurso escaso, se corre el riesgo de que cuestiones importantes no reciban atención inmediata en un Congreso desbordado por múltiples propuestas de menor relevancia. El aumento de proyectos a la espera de ser tratados conduce así a inevitables cuellos de botella que exigen una respuesta sistemática. Por esta razón es relevante establecer mecanismos de control del orden del día o control de agenda de discusión que determinen los temas a ser tratados en el pleno (Doëring, 1995). Surge así, la necesidad de adoptar reglas que regulen el acceso de los proyectos al plenario. Esas reglas generan desigualdades de poder entre los miembros de la legislatura, al otorgar a unos pocos la autoridad para decidir qué propuestas serán consideradas con prioridad y qué otras quedarán relegadas o anuladas sin llegar a ser tratadas en el plenario (Ferretti, 2012:19). No obstante, el surgimiento de esta Comisión en el seno parlamentario permite dar respuesta al problema de la sobrecarga legislativa y a su vez garantiza una toma de decisiones más consensuada entre los distintos actores políticos.

La comisión de Labor Parlamentaria –en todas las legislaturas que cuentan con ella- está integrada por el Presidente y dos Vicepresidentes de la Cámara, además de un representante por cada bloque legislativo que supere los tres miembros. A su vez, aquellos bloques legislativos que se formasen después de las elecciones y que fuesen el resultado de divisiones internas entre legisladores que anteriormente habían competido bajo el mismo rótulo partidario, pueden acceder a su representación en la comisión. Es decir, la integración de esta comisión, en aquellas legislaturas que la poseen, no se rige por el criterio de proporcionalidad por el que está compuesta la Asamblea – como sucede con las demás comisiones permanentes- sino que la componen un integrante de cada

¹⁴⁷ Los puestos de dirección de una comisión gozan de un amplio poder de agenda porque en sus manos está la decisión de aprobar una iniciativa legislativa en caso de empate o por el contrario “cajonear” un proyecto. (Calvo y Tow, 2011) Tres tipos de proyectos son los que habitualmente mueren en comisión: aquellos proyectos que no logran concitar interés entre los miembros de una comisión, aquellos proyectos que promueven políticas que van en contra de las preferencias del votante mediano del bloque mayoritario y aquellos proyectos que pueden dividir al bloque mayoritario (Amorin Neto *et al*, 2003).

¹⁴⁸ Para la creación de esta institución el Congreso Nacional se inspira en la Comisión Directiva de la Asamblea francesa.

bloque partidario garantizando de esta manera la participación de todos los partidos en la determinación de la agenda legislativa.

Tanto la relevancia de su función cómo su forma de integración convierten a esta Comisión en una institución destacada en el proceso de elaboración de políticas públicas ya que despoja al partido mayoritario del derecho de determinar con exclusividad la agenda legislativa y lo obliga a compartir esta facultad con partidos menores y de oposición, logrando de esta manera un proceso más consensuado en la elaboración de las políticas públicas. En base a este argumento surge la siguiente hipótesis a contrastar en este trabajo:

H1: Aquellas legislaturas provinciales que cuentan con una comisión de Labor Parlamentaria, desconcentran el poder de agenda y por tanto, tiende a aumentar la participación legislativa de oposición.

Este indicador es de carácter dicotómico, es decir clasifica a los casos en dos categorías: por un lado están aquellas legislaturas que no poseen la Comisión de Labor Parlamentaria a las que se le asigna el valor 0 y por otro se encuentran aquellas que si poseen la Comisión de Labor Parlamentaria y que adquieren el valor 1.

3.4.2 Variable Política

Tomando en consideración que la dialéctica gobierno-oposición es de naturaleza partidista, surge la necesidad de incluir variables partidistas como factores explicativos de este modelo, debido a la centralidad de los partidos políticos en el proceso de elaboración de políticas públicas en los sistemas democráticos contemporáneos. Estos actores constituyen el cuerpo político de la oposición y tienen funciones importantes tanto en la representación democrática como en la definición de agendas políticas¹⁴⁹.

No obstante, los partidos políticos no son las únicas agrupaciones partidarias con representación en las legislaturas argentinas (tanto a nivel nacional como subnacional) sino que también están los bloques políticos que ejercen sus funciones de representación y participación en el parlamento. Estos bloques se conforman después de las elecciones y se caracterizan por las fusiones y quiebres internos constantes, transformándose así el parlamento en un área estratégica para la reorganización

¹⁴⁹ Los partidos políticos han sido objeto de análisis en sus diversas corrientes de estudio, así los investigadores se han centrado tanto en los orígenes de los partidos (Duverger 1957 y Lapalombara y Weiner, 1966 entre otros), en el vínculo establecido entre los partidos políticos, los sistemas electorales y los sistemas de partidos (Sartori, 1966, Blondel 1968, Bartolini, 1986, entre otros), en lo relativo a su desarrollo organizativo (Schelesinger, 1984 y Panebianco 1990 entre otros), así como en la crisis y declive de los partidos como institución representativa (Pasquino, 1980, Daalder, 2002 y Linz, 2002 entre otros). Destacan en particular los trabajos realizados por Montero, Gunther y Linz (2002), y Katz y Mair (1992) quienes plantean un enfoque general sobre el estudio de los partidos políticos, a su vez, es pertinente mencionar el exhaustivo trabajo desarrollado por Alcántara (2004) para el contexto latinoamericano.

partidaria y la resolución de peleas internas¹⁵⁰. Esta característica de la política argentina motivó una decisión en torno a si la categorización de la postura del legislador respecto al Ejecutivo provincial debía mantenerse siguiendo el criterio de la lista por la que fue electo o que fuera actualizándose según los cambios efectuados por cada legislador. A efectos de esta investigación, la decisión adoptada para llevar a cabo el tratamiento estadístico de los datos fue realizar un trabajo de seguimiento constante a través de los diarios de sesiones, para comprobar de esta manera en qué bloque se encuentra cada uno de los legisladores para así conocer si este pertenece al oficialismo u oposición¹⁵¹.

a. Oposición Efectiva

Esta variable está basada en la propuesta realizada por Altman y Pérez Liñán (1999, 2001) quienes afirman que tanto el tamaño de la oposición como la fragmentación son factores relevantes en la participación efectiva de la oposición en el proceso legislativo. Con base en este argumento se consideran ambos aspectos (tamaño de la oposición y fragmentación de la oposición) como determinantes en el proceso de elaboración de políticas públicas. De esta manera se afirma en primer término que la fuerza de los partidos políticos y por tanto de los partidos de la oposición ha de medirse en primer lugar por su tamaño (Sartori, 1992:152). Cuanto mayor es el tamaño de la oposición en la legislatura, mayor es en términos generales su habilidad para desafiar las iniciativas del Ejecutivo, ofrecer enmiendas y alternativas, criticar la implementación de leyes, etc. (Powell, 2000:103-107).

Asimismo, la fragmentación de la oposición es un factor determinante del papel legislativo de la oposición porque a medida que aumenta el número de partidos que componen el bloque opositor, mayores oportunidades tiene el Ejecutivo de coaligarse con algunos de ellos y conseguir mayorías

¹⁵⁰ En la dinámica política argentina es frecuente la ruptura de legisladores respecto de los partidos que le dieran la plataforma de elección y su posterior incorporación al parlamento como representante. En otras palabras, no es extraño que un candidato haya sido electo por el oficialismo y que luego de asumir rompa con el partido oficialista en la Cámara y se una a otro (opositor o no) o forme un bloque propio (muchas de las veces unipersonal). Algo similar también ocurre con legisladores de la oposición que pasan a ser oficialistas o bien aliados (esta situación es conocida como *cooptación*). Este comportamiento de los diputados por el cual abandonan sus estructuras partidarias para integrar nuevos bloques también es conocido como “transfuguismo”, y es una de las principales causas de la fragmentación partidista al interior de las Legislaturas. Las razones de este fenómeno son numerosas: en primer lugar, el Reglamento Interno de las Legislaturas contiene una serie de disposiciones que incentivan la formación de bloques: no pone límites al cambio de bloque y tampoco a la formación de bloques unipersonales. A su vez, la formación de bloques unipersonales brinda incentivos a los legisladores ya que la fragmentación aumenta su poder de negociación y su margen de maniobra a la hora de votar proyectos de ley. De este modo, aquellos que forman bloques unipersonales se convierten en actores de veto: son una instancia más de negociación para aquellos que desean iniciar leyes dentro de la Legislatura (Haime, 2012).

¹⁵¹ Para medir este fenómeno no se ha utilizado la prensa porque en algunas circunstancias publica quiebres que luego no se llevan a cabo u omite otros que si se producen. Para ello se han revisado los diarios de sesiones del inicio del período de sesiones ordinario de cada cámara en cada año legislativo durante el período 1995-2007 por tratarse de una fuente oficial que da constancia de los cambios acaecidos en cada uno de los bloques año tras año. Si bien estas agrupaciones no han sido consideradas como variables explicativas en sí mismas se ha tomado en cuenta esta característica de la política parlamentaria argentina en el tratamiento de los datos.

legislativas (Altman, 2001:4) Es decir, a medida que se incrementa la fragmentación de la oposición, así lo hace también la complejidad de negociación, y menos predecibles se vuelven los beneficios de la simple fuerza electoral (Samuels, 2001:8) Por tanto, aunque los partidos de oposición controlen una parte sustancial de los escaños legislativos, una oposición fragmentada es débil para controlar al gobierno y carece de posibilidades de ejercer un papel influyente en la arena parlamentaria.

Diversos desarrollos teóricos han abordado la fragmentación del sistema de partidos con el objetivo de formular un índice adecuado que permita su medición. Entre ellos se encuentran el Índice de Hiperfraccionamiento, propuesto por Kesselman (1966) y Wilgen (1971)¹⁵², el Índice de Fragmentación propuesto por Rae (1971), el Número Efectivo de Partidos (NEP) que ha sido propuesto por Laakso y Taagepera (1979)¹⁵³ -siendo éste el más utilizado en la mayoría de los estudios¹⁵⁴- y el Índice del Número de Partidos, propuesto por Molinar (1991)¹⁵⁵.

Como ya ha sido mencionado, Altman y Pérez Liñan (1999, 2001) han sido los primeros en dar cuenta de la necesidad de medir el tamaño de la oposición sin descuidar el aspecto de la fragmentación ya que consideran que la fortaleza y la capacidad de influencia de la oposición se basan en ambos criterios. El indicador formulado por estos autores para tal fin se denomina: *Índice de Oposición Efectiva* (IEO) y su cálculo permite incorporar una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria¹⁵⁶. El IEO ofrece un análisis del nivel de complejidad al que se enfrenta la fracción de gobierno, basado simplemente en la distribución de escaños y fragmentación, sin considerar la polarización y la distancia ideológica entre las bancadas, es decir su aplicación e interpretación presumen la coherencia de los partidos de la oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial

¹⁵² Estos autores calculan su índice de hiperfraccionamiento con la siguiente fórmula:

$$I = \exp \left(- \sum_{i=1}^n p_i \ln(p_i) \right)$$

siendo \ln el logaritmo neperiano y p_i la proporción de votos o escaños de cada partido.

¹⁵³ Estos autores calculan el Número Efectivo de Partidos con la siguiente fórmula: **(NEP) = 1 / $\sum p_i$** , donde p_i es la proporción de escaños o de votos del partido i ésimo.

¹⁵⁴ El Número Efectivo de Partidos (NEP) ofrece básicamente la misma información que el de Rae, pero, frente a aquél, presenta la ventaja de permitir apreciar más fácilmente cuántos partidos compiten electoralmente y cuántos lo hacen parlamentariamente, teniendo en cuenta en ambos casos sus tamaños relativos respectivos (Oñate y Ocaña, 1999:36-37).

¹⁵⁵ Para calcular el índice de número de partidos, Molinar propone la siguiente fórmula:

$$NP = 1 + N^2 \sum_{i=2}^n p_i^2$$

¹⁵⁶ Este índice nace de una interrogación sobre la forma más adecuada para cuantificar ¿cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en los sistemas presidencialistas? Ante esta pregunta afirma: “...Es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad del parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas” (Altman 2001:11).

efecto debilitante sobre la capacidad e influencia de la oposición (García y Martínez 2001, pp. 346-347). La fórmula propuesta por los autores para el cálculo del IEO es la siguiente:

$$IEO = \frac{\sum o_i^2 / \sum o_i}{\sum g_i^2 / \sum g_i}$$

Donde o_i es la proporción de escaños del partido i ésimo en la oposición y g_i es la proporción de escaños del partido(s) del gobierno. Este índice tiende a 0 cuando el partido del gobierno controla la legislatura y a 1 cuando el "partido típico" de la oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido gobernante. El índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que el gobierno en la arena legislativa. Este índice supone un avance significativo en los trabajos que hasta la fecha se habían ocupado de la fuerza política de la oposición únicamente en términos de su contingente legislativo y en base al número efectivo de partidos o el índice de fragmentación en la asamblea, ninguno de los cuáles permitía valorar adecuadamente las relaciones gobierno-oposición (Altman y Pérez-Liñán, 1999:90-91).

Por tanto, tomando en consideración el argumento esbozado por estos autores surge la siguiente hipótesis a contrastar:

H2: Cuanto mayor sea el valor del IEO mayor será la participación legislativa de la oposición.

Esta variable es dicotómica y está basada en los valores arrojados por el IEO que oscila entre 0 y 1. Se asigna el valor “1” a aquellas legislaturas cuyo IEO sea mayor a 0,5 y se asigna el valor “0” a aquellas legislaturas cuyo valor del IEO sea inferior a 0,5.

3.4.3 Variable Electoral

El sistema electoral afecta de forma directa al número de escaños obtenidos por la oposición en la cámara legislativa, es decir, la representación efectiva de la oposición se ve por tanto, afectada por los procedimientos de elección de los representantes, y las normativas vinculadas a la composición de las cámaras legislativas. Por esta razón, esta investigación considera como factor condicionante de la PLO el sistema electoral.

a. El sistema electoral

El “sistema electoral” se define como el conjunto de normas que determinan las formalidades y procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la forma en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de elecciones para el nivel Legislativo) y los cargos gubernamentales (en el caso de elecciones para el nivel Ejecutivo) (Nohlen, 1998). La clasificación más básica y conocida establece una diferencia entre los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional. Los mayoritarios son los que asignan

los escaños en cada circunscripción al candidato o los candidatos con mayor número de votos. Los sistemas mayoritarios propician la formación de mayorías, es decir, tienden a favorecer a los partidos más grandes en detrimento de aquellas agrupaciones partidarias más pequeñas que encuentran obstáculos para acceder al Poder Legislativo.

Por el contrario, los sistemas proporcionales tienden en mayor medida al multipartidismo. Tal como afirma Duverger (1954) los efectos mecánicos (es decir, los efectos asociados al mecanismo de asignación de escaños) y psicológicos (es decir, aquellos efectos que tienen las reglas electorales sobre los votantes y los líderes partidarios) de las fórmulas proporcionales dan lugar a sistemas multipartidistas. En otras palabras, los sistemas de representación proporcional favorecen una representación más equitativa, brindando por tanto, mayor posibilidad a los partidos minoritarios de obtener escaños en la cámara.

Además de la clásica distinción entre sistemas mayoritarios y proporcionales, se encuentra una tercera modalidad denominada sistemas electorales mixtos. Con respecto a éstos, existe un cierto consenso en definirlos como aquellos que combinan principios de representación mayoritarios y proporcionales en al menos dos arenas electorales superpuestas y que le otorgan dos o más votos a cada ciudadano. Los sistemas electorales “mixtos” traen consigo la promesa de obtener lo “mejor de los dos mundos” (Shugart y Wattemberg, 2001). En efecto, su principal atractivo consiste en combinar principios de representación mayoritarios y proporcionales, asegurando así, simultáneamente, la personalización de las candidaturas y la incorporación de las minorías (Calvo y Escolar, 2003:359)

Tomando en consideración las características de los sistemas electorales, se puede afirmar que bajo sistemas de representación proporcional tiende a aumentar el número de partidos políticos representados, y en un contexto multipartidista es probable que el contingente legislativo oficialista cuente con menos apoyo en el ámbito legislativo, brindando por tanto, mayor posibilidad a la oposición de sacar adelante su agenda legislativa. En base a este argumento surge la siguiente hipótesis a contrastar:

H3: Aquellas legislaturas que cuentan con un sistema electoral proporcional tienen una alta participación legislativa de la oposición.

Este indicador es de carácter dicotómico, es decir clasifica a los casos en dos categorías: por un lado están aquellas legislaturas que adopta un sistema electoral proporcional de representación legislativa a las que se le asigna el valor 1 y por otro se encuentran aquellas legislaturas que no adoptan un sistema proporcional, pudiendo ser mayoritario o mixto y que adquieren el valor 0.

3.4.4 Variables de Contexto

El objetivo es contrastar la influencia de los factores contextuales en la toma de decisiones políticas en la arena legislativa. En este sentido se consideran factores condicionantes de la participación legislativa de la oposición, a) apoyo popular al Ejecutivo provincial y b) rendimiento económico provincial.

a. Apoyo electoral al Ejecutivo

Esta variable explicativa expresa el apoyo popular que manifiestan los ciudadanos al Ejecutivo provincial. La base de apoyo popular con la que cuenta el gobernador es clave para el contingente legislativo oficialista ya que ésta le otorga un margen mayor de maniobra ante la oposición. Este argumento ha sido sostenido por diversos autores quienes han llamado la atención sobre el efecto que tiene la opinión pública en el comportamiento de los parlamentarios, este es el caso de Calvo (2007) quien plantea en su estudio sobre el Congreso Nacional, la premisa de que la imagen positiva del Ejecutivo puede influir en la aprobación de Proyectos de Ley.

Así, es posible afirmar que un Ejecutivo que consigue el 50 por ciento de los votos comienza su mandato con mayor legitimidad popular y apoyo político que quien llega al poder con un porcentaje de votos reducido. En este sentido, una baja popularidad en función del caudal electoral podría dificultarle la conducción eficaz del gobierno y reducir por tanto, la influencia de éste sobre su contingente legislativo, brindando un mayor margen de maniobra a la oposición.

A partir de esta tesis, es factible afirmar que la presencia de un gobernador que cuenta con un elevado apoyo electoral permite incrementar la participación legislativa del contingente legislativo oficialista en detrimento de la oposición, porque los legisladores de la oposición temen las consecuencias electorales de apoyar las iniciativas del Ejecutivo que son contrarias a la opinión pública¹⁵⁷. La hipótesis establecida en relación con esta variable es la siguiente:

H4: Cuanto mayor es el apoyo electoral del gobernador, menor es la participación legislativa de la oposición

Esta variable es dicotómica y está basada en los porcentajes de votos obtenidos por el Ejecutivo provincial, estableciéndose un umbral del 50 por ciento para distinguir a aquellos gobernadores que cuentan con apoyo electoral de los que no. De esta manera se asigna el valor “0” a aquellas legislaturas con gobernadores populares, es decir, que haya obtenido un porcentaje de voto mayor al 50 por ciento, por el contrario, se asigna el valor “1” a aquellas legislaturas cuyo gobernador no sea popular.

¹⁵⁷ Este efecto se denomina “*responsiveness* electoral retrospectivo”, y consiste en el castigo electoral a las acciones de los cargos de representación en los próximos comicios (Powell, 2000).

b. Rendimiento económico

Esta variable explicativa hace referencia a la situación económica que atraviesa la provincia durante cada período legislativo analizado. El argumento que sostiene esta variable está relacionado con el apoyo popular que en este caso posee la oposición para sacar adelante su agenda legislativa ante una situación económica desfavorable. Por el contrario, cuando el rendimiento económico provincial es próspero el contingente legislativo oficialista es el que se ve beneficiado y por ende, tiende a aumentar su participación legislativa.

Para captar esta variable se adopta el PGB (Producto Geográfico Bruto)¹⁵⁸ como indicador más fiable, por ser medido de forma homogénea en todas las unidades subnacionales argentinas y por contar con un histórico de datos desde 1993, lo que permite analizar todo el período de estudio de esta investigación (1995-2007)¹⁵⁹. Surge así la siguiente hipótesis a contrastar:

H5: Cuando el rendimiento económico provincial es desfavorable, tiende a aumentar la participación legislativa de la oposición.

Es una variable dicotómica. Para su medición se calcula la media del PGB de cada período de gobierno y se ha otorgado el valor “0” a aquellos períodos de gobierno que presenten un PGB superior con respecto al período anterior (un rendimiento económico favorable) y se asigna el valor “1”, a aquellos períodos de gobierno que presentan un PGB inferior respecto al período anterior (rendimiento económico desfavorable).

3.5 Tratamiento de los datos

Para explicar porqué algunos períodos de gobierno cuentan con una oposición con una alta participación legislativa de la oposición y otros no, se lleva a cabo un análisis comparado utilizando para tal efecto la técnica del *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Este análisis requiere para el tratamiento de los datos la utilización de la lógica booleana que utiliza códigos binarios (0 y 1), por esta razón las variables mencionadas anteriormente y que serán contrastadas en esta investigación, serán transformadas en variables dicotómicas. Asimismo, el tratamiento de los casos con este método permite al investigador trabajar con diferentes combinaciones de variables (institucional, político, electoral y de contexto) que son tratadas como las causas de un resultado determinado, en este caso la participación legislativa de la oposición (PLO).

¹⁵⁸ El Producto Geográfico Bruto (PGB) es el equivalente provincial del indicador macroeconómico PIB, lo que significa que representa el valor de la oferta de bienes y servicios finales obtenidos por los productores residentes en su territorio interior, en un período de tiempo determinado. A nivel provincial, el método que se utiliza para el cálculo del PGB es similar al que se utiliza para el cálculo del PIB y se lo conoce como “enfoque de la producción”. En términos generales, consiste en calcular el PGB como diferencia entre el valor de las producciones obtenidas en la provincia menos el correspondiente a los insumos utilizados para ello.

¹⁵⁹ Otros indicadores económicos, como la tasa de desempleo provincial no cuentan con un histórico de datos tan amplio, siendo éste el motivo de su exclusión como indicador de esta variable.

4. Dimensión cualitativa

Esta dimensión coloca el acento en el contenido de la legislación sancionada que es iniciada por la oposición. Desde este ángulo el papel legislativo es concebido en términos cualitativos, intentando de esta manera que las leyes no sean colocadas en un “cajón de sastre” en el que estén agrupadas temáticas de desigual importancia. Por consiguiente, esta dimensión clasifica la legislación sancionada con el objetivo de conocer la agenda legislativa de la oposición. Los datos aportados por esta dimensión nos permitirán dar respuesta a una serie de interrogantes: *¿cuál es el contenido de la legislación sancionada?, ¿es diferente la agenda legislativa de la oposición de la agenda oficialista?, ¿la legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición es de baja relevancia?, ¿hay un “patrón común” en el contenido legislativo de la legislación sancionada iniciada en patrocinio?, ¿hay diferencias entre congresos?*

4.1 Abordajes teóricos sobre la clasificación de las leyes

El análisis de la actividad legislativa ha generado un amplio debate en la literatura sobre la relevancia de las leyes ya que no es lo mismo la aprobación de una ley de presupuesto que una declaración de ciudadano ilustre, no sólo por el contenido de éstas sino porque afectan en distinto grado a la ciudadanía y sectores que la componen, por esta razón diversos autores con el objeto de establecer el grado de importancia de las leyes que les permita analizar y comparar la producción legislativa han desarrollado taxonomías diferentes, no existiendo consenso en torno a una metodología en la ponderación de las mismas. Para visualizar las distintas aportaciones teóricas sobre la clasificación de las leyes ver Anexo 1.

Entre los estudios que abordaron este tema se encuentra el trabajo pionero de Polsby (1963), quien fue el primero en incursionar en este tema desde la óptica de las políticas públicas al tratar de captar la relevancia de las leyes a través del número de personas afectadas por la norma, los recursos públicos que distribuyen y la profundidad de los cambios que la norma produce. Posteriormente Lowi (1964), ahondando en esta temática consideró el impacto previsto sobre los sujetos diferenciando entre leyes distributivas, regulativas, redistributivas y constituyentes¹⁶⁰.

Con el afán de completar y corregir la clasificación planteada por su antecesor, Salisbury (1968) propone la distinción entre políticas redistributivas, distributivas, constitutivo-regulatorias y constitutivo-autoregulatorias. La dificultad planteada por las categorías propuestas tanto por Lowi como Salisbury es la ausencia de claridad explicativa y, producto de ésta, la imposibilidad de incluir a la totalidad de la legislación (Lanzaro *et al*, 2000) En otro intento por clasificar las leyes Wilson (1973) se concentró en el contenido de la ley con el objeto de diferenciarlas en función de los beneficios o costes que éstas implican.

¹⁶⁰ Las políticas públicas distributivas son aquellas que asignan fondos, u otro tipo de activos, a grupos particulares o individuos. Por su parte, las políticas redistributivas suponen un impacto sobre las clases o sectores sociales, ya que promueven la transferencia entre éstos. Por último, las políticas regulatorias son aquellas que imponen reglas o regulaciones para actividades específicas.

Posteriormente Di Palma (1976) presenta un trabajo que analiza la legislación aprobada por el parlamento italiano clasificando la legislación de acuerdo a dos criterios. El primero de ellos es el objeto inmediato de cada propuesta, pudiendo ser nacional, sectorial o microsectorial y el segundo criterio tiene en cuenta el efecto de la misma, pudiendo ser benéfica, mixta o de despojo. En su investigación encuentra que una cantidad considerable de legislación es aprobada con la mayoría de votos del Partido Comunista, aunque esta se caracteriza por revelar bajos niveles de agregación, siendo el mayor porcentaje de la legislación iniciada tanto por el ejecutivo como el legislativo de carácter microsectorial. Basado en esta taxonomía, pero aplicándolo en esta oportunidad para el análisis del Congreso hondureño, surge años después el trabajo realizado por Taylor Robinson y Díaz (1999), siendo éste uno de los trabajos más influyentes en esta temática. Estos autores llevan a cabo en esta investigación un análisis teniendo en cuenta dos dimensiones: el nivel de agregación y el efecto del proyecto. La primera de ellas hace referencia al número de personas a las que afecta el proyecto de ley pudiendo ser nacional, regional, sectorial, local e individual¹⁶¹. Finalmente, la dimensión vinculada al efecto de la iniciativa está relacionada con el sujeto al que beneficia o perjudica¹⁶². Las conclusiones a las que arriba este trabajo confirman que en los Parlamentos marginales, como el hondureño, es el Ejecutivo el que inicia la mayoría de las leyes que son sancionadas, sobre todo aquellas de carácter nacional, pero también que los diputados proponen una cantidad considerable de proyectos y éstos no se limitan a un nivel de agregación particular o local¹⁶³.

Seguidamente Amorim y Santos (2003) indagan sobre los factores que influyen en el comportamiento de los legisladores en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Para ello clasifican los proyectos presentados por los diputados brasileños adaptando la tipología de Taylor Robinson y Díaz (1999) mencionada anteriormente. Esta tipología considera dos criterios: los niveles de agregación de los proyectos y sus efectos. A estas variables los autores agregan una tercera: el asunto u objeto del proyecto de ley, la cual consta de 8 categorías: administrativa,

¹⁶¹ Es decir, aquella legislación que afecta a todos los ciudadanos es de carácter nacional; si afecta a una región específica pero no a las demás regiones es de carácter regional; en caso de afectar a un sector de la economía o un ramo de la actividad profesional se considera una iniciativa sectorial; si tiene por objeto un municipio o un número pequeño de ellos pero no la totalidad de los municipios de la región es una iniciativa local y por último se considera de carácter individual aquella legislación referida a uno o pocos individuos.

¹⁶² La legislación puede ser benéfica (conceden beneficios a un individuo, una intendencia, una región o un grupo social del país), onerante (imponen restricciones financieras o regulan), mixta (son proyectos que benefician a algunas personas y perjudican a otras) o neutra (conmemoran un acontecimiento específico, establecen un día de fiesta o feriados para los trabajadores o especifican un contrato ya sin ayudar o perjudicar a las personas)

¹⁶³ Marengi (2009) utiliza las categorías de agregación o alcance, tal como proponen Taylor-Robinson y Díaz (1999) para medir los tipos de iniciativas legislativas de los parlamentarios en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España y Uruguay con el objeto de analizar los intereses que defienden —representan— los legisladores y a su vez abordar la importancia que otorgan a ‘la cuestión territorial’. Por tanto, la investigación desarrollada por Marengi aplica esta tipificación con la finalidad de determinar si los ciudadanos afectados por la iniciativa son nacionales (afecta a todos), tienen una base geográfica (ya sea local o regional), tienen base individual, o si se afectan de un sector de la sociedad disperso dentro del territorio nacional.

económica, honorífica, presupuestaria o reglamentaria, política, social, cultural-científico-tecnológico y ecológica. Los principales hallazgos de este estudio son que la mayor parte de la producción legislativa de los diputados brasileños es de alcance nacional, de carácter benéfico y tratan de cuestiones sociales. Afirman que los diputados que mantienen lazos de proximidad con los electores proponen leyes de nivel más estrecho de agregación y que los oficialistas tienden a presentar menos proyectos de alcance nacional que los de oposición¹⁶⁴.

En la misma línea de Santos y Amorim Neto, Ricci (2003) está interesado en la verificación de cuáles son los contenidos de las leyes aprobadas en el Congreso brasileño. El énfasis del autor está en explicar qué factores generan las leyes distributivas con los beneficios más difusos o más concentrados. Para ello propone una clasificación basada en 2 criterios de agregación, el primer criterio es ordinal y se define en función del número de cosas y sujetos afectados siendo: seccional, microseccional e individual. El segundo criterio es relativo al impacto territorial de las leyes, pudiendo ser local y nacional.

Asimismo, destaca el trabajo realizado por Lanzaro *et al* (2000), en este caso con la intención de clasificar las leyes aprobadas en Uruguay durante el período 1985-2000, de acuerdo a su nivel importancia. Este estudio elabora un índice de ponderación de las leyes basado en cinco indicadores con el objeto de establecer el grado de importancia política de las leyes a partir de distintas dimensiones asociadas al proceso de aprobación de las mismas. Sin duda el establecimiento de un criterio de relevancia legislativa es un punto crítico sujeto a discusión en el trabajo de Lanzaro, no obstante destaca el esfuerzo metodológico y la exhaustividad de los criterios utilizados para su ponderación.

Otra propuesta taxonómica es desarrollada por Lemos (2001) quien intenta encontrar las características de las propuestas parlamentarias en el área de salud y educación en Brasil durante los años 1988 y 1994. Con el objetivo de comprobar si la práctica legislativa tiende a concentrar beneficios en individuos o grupos organizados en las localidades geográficas que corresponden a los distritos electorales de los parlamentarios, la autora analiza todas las propuestas presentadas se hayan transformado o no en norma jurídica y las clasifica utilizando una tipología compuesta por dos dimensiones: “forma” y “alcance”. La “forma” trata de la manera por la cual una decisión legislativa concede beneficios, pudiendo ser una transferencia (transferencia de ganancias, patrimonio o recursos del Estado para beneficio de grupos, regiones y empresas) o una regulación

¹⁶⁴ El artículo identifica los factores que inciden en la capacidad de los diputados de aprobar sus proyectos en el período 1985-1998. El análisis empírico arriba a las siguientes conclusiones: en primer lugar sugieren que los diputados formalmente vinculados al partido de sustentación del régimen militar (1964-1985) tienen menos posibilidades de conseguir aprobar sus proyectos, además demuestran que los políticos con carreras parlamentarias más largas que han ejercido cargos de relevancia en la Cámara o en Ejecutivo tienen más facilidades de aprobar sus proyectos. A su vez afirman que pertenecer a un partido no tiene ninguna influencia en el proceso decisorio demostrando de esta manera que ningún partido político en Brasil ostenta el papel de “cartel” sobre la agenda legislativa (Cox y McCubbins, 1993)

(de la economía o de las propias reglas procedimentales) El “alcance”, por su parte informa si la aplicación de la ley es concentrada (privilegios financieros, patrimoniales o de status exclusivamente a un individuo, grupo empresa o localidad geográfica) o difusa (no hacen referencia a individuos, grupos, empresas o localidades geográficas).

Más recientemente el estudio realizado por Adler y Wikerson (2005) propone una tipología que refleja dos discusiones frecuentes en la literatura, la primera es que la legislación varía en importancia (Mayhew 1991), la segunda que varía en términos de urgencia (Walker 1977). Los autores proponen distinguir el tema de los proyectos de ley por su alcance y por su urgencia en la acción requerida aplicando esta tipología en estudios de efectividad y éxito legislativo en la Cámara de Representantes de Estados Unidos. A su vez, el estudio realizado por Lapinski (2008) sobre el Congreso norteamericano destaca por su amplitud y exhaustividad producto del extenso período de tiempo analizado¹⁶⁵. Este trabajo presenta una tipología formada por 3 niveles encuadrados unos dentro de otros (*nested tiers*). En cada uno de los respectivos niveles una ley es colocada en una sola categoría respetando la idea de exclusividad de la clasificación¹⁶⁶.

Otro trabajo a destacar es el realizado por Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) quienes miden el grado del éxito legislativo del presidente en Estados Unidos. Para ello analizan 191 leyes relevantes sancionadas entre 1965 y el año 2000 y encuentran que es normal que el presidente acepte realizar concesiones significativas en sus preferencias para asegurar el paso de la ley. Con el objetivo de comprobar estas alteraciones en el contenido de las leyes presentadas por el Ejecutivo clasifican estas leyes según una escala decreciente que va del 5 al 1 en función de cuán próximo sea el contenido de la ley sancionada a las preferencias del presidente.

Por su parte, Bonvecchi y Zelaznik (2009) adoptan la escala propuesta por Barrett y Eshbaugh-Soha (2007) a la que introducen algunas modificaciones con la finalidad de medir la distancia entre las iniciativas presidenciales y las leyes finalmente sancionadas en Argentina durante las administraciones de De la Rúa, Duhalde y Néstor Kirchner. Para llevar a cabo su investigación los autores clasifican el contenido de los proyectos de ley del presidente y de las leyes aprobadas para verificar si el presidente consigue aprobar sus propuestas legislativas de acuerdo con sus preferencias expresadas en el proyecto de ley inicial. Según estos autores, el indicador utilizado para medir la tasa de aprobación de los proyectos de ley del presidente no es adecuado porque para medir el éxito del control de agenda presidencial ese indicador no toma en cuenta las modificaciones ocurridas durante el proceso legislativo, de modo que el producto final (la ley aprobada) puede ser consistente o no con las preferencias del presidente. Por esa razón afirman

¹⁶⁵ El autor analiza todas las leyes aprobadas entre 1877 y 1994, siendo un total de 117 años lo que se traduce en una extensa base de datos.

¹⁶⁶ El autor asume que el comportamiento de los legisladores en las votaciones no difiere del comportamiento en la producción legislativa y para ello utiliza las votaciones nominales como medio para analizar la producción legislativa.

que, además de la medición de la tasa de aprobación de los proyectos de ley, es importante clasificar la producción legislativa según su contenido porque durante el proceso legislativo las enmiendas al proyecto de ley del presidente pueden modificar las preferencias contenidas en el proyecto original siendo alterados a favor de segundas o terceras preferencias de manera que el presidente pierda el control de la agenda¹⁶⁷. Por lo tanto, la clasificación propuesta por los autores del contenido no hace referencia a la clasificación de las leyes por asuntos, sino de acuerdo a las modificaciones sufridas por la propuesta de ley después de la aprobación de las enmiendas¹⁶⁸.

No obstante este tipo de medición no ha estado exenta de críticas ya que resulta controvertido inferir la proximidad del producto legislativo final en relación a las preferencias del presidente a partir de la posición del legislador que realiza la enmienda ya que la enmienda de un legislador de la oposición no necesariamente es desfavorable a la propuesta original del presidente y tampoco es suficiente que el legislador que propone la enmienda sea oficialista para inferir que su enmienda sea favorable (Graça y Ribeiro de Souza, 2011)

Siguiendo con la clasificación de las leyes, dentro del contexto nacional argentino pueden destacarse dos investigaciones, la llevada a cabo por Mustapic y Goretti (1992) quienes abordan el nivel nacional, y el trabajo de Malamud (1999) –citado con anterioridad- a nivel subnacional. En la primera de ellas los autores realizan una clasificación de las leyes en su estudio sobre la relación gobierno – oposición en el Congreso argentino durante 1983-1989. Esta clasificación fue llevada a cabo teniendo en cuenta diferentes criterios complementarios. Por un lado, realizaron un análisis del contenido de las sanciones legislativas, por otro, cotejaron los resultados del análisis con el criterio que utilizaron las cámaras para remitir los proyectos a una u otra comisión. Las conclusiones derivadas de esta operación permitieron construir una clasificación de 19 temas, más una clase residual que comprende tanto a las leyes de difícil categorización como a las que pertenecen a temas de escasa o nula significación en el conjunto. Los 19 temas son los siguientes: 1) legislación penal, 2) organismo públicos, 3) pensiones y jubilaciones, 4) impuestos y política fiscal, 5) política exterior, 6) obras públicas, 7) autorización al presidente para ausentarse del país, 8)

¹⁶⁷ Este planteo indica un concepto estático de control de agenda, es decir el ejecutivo tiene las mismas preferencias desde el momento inicial de la propuesta legislativa hasta el final del proceso legislativo, siendo una limitación el hecho de no contemplar la posibilidad del cambio de preferencias por parte del presidente durante el proceso de legislación.

¹⁶⁸ Los autores miden la diferencia entre la propuesta de ley original y la propuesta de ley aprobada luego del proceso de enmiendas. Para llevarlo a cabo utilizan dos escalas para estimar los diferentes grados de alteración (por las enmiendas) a los proyectos de ley. La primera escala es decreciente y va de 3 a 1 asociando la posición del legislador que propone la enmienda al grado y dirección de la alteración contenida en la enmienda propuesta. La segunda escala, también decreciente va de 5 a 1 conforme el producto legislativo final está más o menos próximo a las preferencias originales del presidente. De este modo las enmiendas propuestas por los legisladores del oficialismo deberían ser más favorables a las preferencias del presidente y son codificadas con el valor de 3. Las enmiendas propuestas por los legisladores del oficialismo y de la oposición en conjunto expresan un compromiso entre el presidente y el congreso y son codificadas con el valor de 2. Finalmente las enmiendas propuestas por los legisladores de la oposición serían menos favorables a las preferencias del presidente y son codificadas con el valor de 1.

legislación del trabajo, 9) Vivienda, 10) educación, 11) defensa, 12) agricultura, ganadería, comercio, industria, 13) derechos civiles y políticos, 14) bienes del estado, 15) presupuesto, 16) homenajes, 17) salud, 18) justicia, 19) condecoraciones, 99) otros temas.

Por su parte, el trabajo de Malamud (1999) clasifica la legislación sancionada por la legislatura bonaerense durante 1983-1989 según el número potencial de sujetos interesados en ella¹⁶⁹. Esta variable llamada generalidad contiene las siguientes categorías: a) legislación sin interés subjetivo: incluye todas aquellas leyes que no afectan directamente al interés de persona alguna; b) legislación de interés general: se trata de las que contemplan, por lo menos potencialmente, a todos los sujetos del ordenamiento jurídico capaces de exhibir determinados comportamientos o de poseer o adquirir ciertas características, por definición entran bajo esta modalidad las leyes que regulan organismos públicos y los Tratados Interprovinciales; c) legislación de interés seccional: se trata de aquellas que se refieren a la población que pertenece a alguna categoría social. También es seccional la legislación que regula las unidades organizativas que sirven a estas categorías; d) legislación individual: son las que se refieren a personas identificadas nominalmente.

4.2 Propuesta taxonómica

Tras la revisión de las distintas clasificaciones propuestas por diferentes autores, en la presente investigación se ha decidido adoptar una taxonomía para la clasificación de las leyes que serán objeto de estudio que consta de 11 categorías y que permite clasificar la legislación según su contenido, pudiendo ser leyes cuyo asunto sea 1) administrativo, 2) económico, 3) honorífico, 4) reglamentario, 5) político, 6) social, 7) cultural-científico y tecnológico, 8) ecológico, 9) ordenamiento territorial o urbanístico, 10) presupuestario y 11) otros temas. Ésta última es una categoría residual para aquellas leyes que no se adecuen al resto. Esta clasificación está basada en la propuesta de Amorin y Santos (2003) con algunas modificaciones que permiten contemplar más ampliamente la legislación objeto de estudio, resultando útil para el propósito de esta investigación al contemplar también la legislación de carácter urbanística que es propia del nivel subnacional. A su vez se decidió optar por separar las leyes presupuestarias de la categoría económica para no sobredimensionar la cantidad de legislación presentada por el oficialismo en detrimento de la oposición, ya que la iniciativa de leyes presupuestarias son prerrogativas del Ejecutivo en todas las legislaturas subnacionales.

El criterio “contenido de la ley” adoptado en este trabajo intenta distinguir la legislación por el asunto al que hace referencia. En este sentido la clasificación responde a las demandas a las que han tenido que dar respuesta los Congresos provinciales, priorizando la exclusividad de cada ley – al ocupar una categoría- y estableciendo categorías exhaustivas – que abarquen a todos los casos-

¹⁶⁹ Las conclusiones a las que arriba este trabajo comprueban que las iniciativas del Poder Ejecutivo habrían tendido a dar respuesta a cuestiones más generales, en tanto las del Legislativo habrían respondido a intereses seccionales.

concentrando los temas en un número de categorías que no sea demasiado extenso, permitiendo de esta manera la aplicación de análisis estadísticos, pero tampoco suficientemente reducido al grado de concentrar temas de diversa índole en una misma categoría. Es pertinente puntualizar que el criterio relacionado con el “alcance territorial”, adoptado por otros autores, no ha sido considerado en esta investigación porque no resulta adecuado para el análisis subnacional, donde la unidad territorial es más reducida. Si bien pueden distinguirse leyes de carácter provincial de aquellas de carácter local, al analizar la legislación sancionada en las provincias el criterio temático presenta mayor variabilidad y por tanto tiene mayor peso frente a aquellas de carácter territorial¹⁷⁰.

No ha sido fácil resolver las dificultades propias de la clasificación siendo el objetivo planteado interpretar las intenciones del autor de la ley con la finalidad de captar la temática central de cada una de las leyes. Generalmente es fácil identificar el asunto de una ley por el resumen y las palabras claves mencionadas, sin embargo cuando una ley trata de varios asuntos la solución adoptada ha sido el análisis exhaustivo del contenido de la ley y el proceso legislativo que ésta ha atravesado, identificando las comisiones que la trataron¹⁷¹. En esta tarea ha sido fundamental contar con el contenido completo de cada una de las leyes analizadas en este estudio y el expediente legislativo brindado por las legislaturas. Para una descripción más detallada de cada uno de los criterios utilizados en esta taxonomía con ejemplos de leyes para cada categoría ver Anexo 2.

5. Dimensión Estrategia Legislativa

Teniendo en cuenta la composición política de las cámaras, donde el oficialismo ha contado, en la mayoría de los casos, con un amplio contingente legislativo, en esta dimensión se parte del supuesto que afirma que la sanción de las leyes por parte de la oposición, cuando ésta no cuenta con prerrogativas institucionales y políticas, es posible gracias a la colaboración entre los partidos políticos. Sin duda, la oposición puede adoptar estrategias de negociación *informales* que no pueden ser captadas al analizar la legislación sancionada, como puede ser la negociación con el oficialismo “a puerta cerrada”, es decir, el intercambio de favores políticos, en el que el gobierno se compromete a que se aprobará una determinada legislación de la oposición a cambio del compromiso futuro de colaboración en la aprobación de una legislación relevante para el gobierno, sin embargo ante la imposibilidad de medir las estrategias informales, el análisis de la legislación sancionada que ha sido iniciada en patrocinio es la herramienta más idónea para medir los lazos de cooperación legislativa que se forman en el parlamento y que posibilitan la participación legislativa de la oposición.

¹⁷⁰ La mayor parte de las leyes de carácter local son de tipo urbanístico, por tanto quedan mejor reflejadas en una clasificación temática.

¹⁷¹ En algunos casos se ha identificado el tema con el que fue archivado el expediente legislativo para evitar encasillar una ley en la categoría “otros” y así obtener la mayor información posible del análisis empírico

Partiendo de esta premisa, el objetivo de esta dimensión es estudiar los apoyos políticos y la densidad de las redes de cooperación legislativa que se conforman en cada legislatura entre los representantes de distintos partidos durante sus tareas legislativas y que hicieron posible la sanción de las leyes. Los datos aportados por esta dimensión intentan dar respuesta a las siguientes cuestiones: *¿el copatrocinio legislativo es una estrategia frecuente de la oposición?, ¿las redes de cooperación legislativa están integradas sólo por partidos de la oposición?, ¿los partidos políticos tradicionales ejercen un rol principal en las redes de cooperación legislativa?*

5.1 El copatrocinio de las leyes como estrategia cooperativa

La presentación de leyes en forma conjunta o copatrocinio, también denominada “*cosponsorship*”, es sin duda una de las estrategias legislativas utilizadas por los parlamentarios para la aprobación de las iniciativas. Esta estrategia representa el establecimiento de lazos cooperativos entre los legisladores con el objetivo de sacar adelante la agenda legislativa. El copatrocinio se convierte por tanto, en un recurso idóneo para la oposición cuando su objetivo es contribuir en la elaboración de las políticas públicas y refleja el compromiso político y la voluntad de establecer lazos de cooperación con el gobierno, evitando de esta manera la parálisis legislativa. En este sentido, el copatrocinio también representa un recurso útil para el oficialismo, ya que al adoptar una actitud conciliadora, puede obtener respaldos políticos que luego le serán útiles para sacar adelante legislaciones relevantes que exijan amplias mayorías para su sanción.

Sin embargo, la búsqueda de consensos por parte de la oposición, con el objeto de participar en el proceso de elaboración de políticas públicas representa una de las estrategias a la hora de actuar en la arena legislativa. No obstante, la oposición puede decidir llevar a cabo otras actividades que lo posicionen ante el electorado como alternativa de gobierno. Es decir, la oposición puede desarrollar tareas de control político fuera del parlamento al denunciar en los medios de comunicación aquellas medidas del gobierno con las que no se esté de acuerdo o puede colaborar con sindicatos en actividades de protesta.

El copatrocinio como estrategia legislativa ha sido analizado por la literatura en distintos contextos. Autores como Fowler (2006a y 2006b), Tam Chao y Fowler (2010) han tomado como referencia la legislación iniciada en coautoría para medir las relaciones entre legisladores en el Congreso de Estados Unidos. En sus estudios afirman que los legisladores invierten mucho esfuerzo buscando un patrocinador de sus leyes (*cosponsor*) y evalúan cuidadosamente la decisión de introducir legislación con otros y demuestran que la iniciativa conjunta de legislación aumenta las probabilidades de éxito, a su vez, dicha probabilidad tiende a incrementarse cuando entre los legisladores que presentan la iniciativa se encuentra un miembro del oficialismo. En esta misma perspectiva, pero tomando como referencia las legislaturas estatales en Estados Unidos, Kirkland

(2011) plantea el incremento del éxito legislativo en aquellas propuestas presentadas en patrocinio¹⁷².

Por su parte, los trabajos de Aleman *et al* (2009) y Aleman y Calvo (2010) abordan el contexto latinoamericano. El primero de ellos se centra en el Congreso chileno y afirma que el análisis de las redes sociales y los patrones de cooperación legislativa derivadas de la legislación presentada en patrocinio permite trazar un mapa de las preferencias de políticas de los actores¹⁷³. En la misma línea, Aleman y Calvo (2010) analizan el Congreso argentino y el chileno en perspectiva comparada con la finalidad de examinar los determinantes principales de las redes de colaboración de políticas y afirman que las relaciones que constituyen estas redes son posturas conjuntas públicas sobre la política que son explicadas por vínculos partidarios y electorales entre los representantes.

Estas redes políticas derivadas de la legislación presentada en coautoría refleja uno de los tipos de conexión desarrollada por los legisladores durante su tarea parlamentaria. La iniciación de legislación y la búsqueda de compañeros (*cosponsor*) para proponer políticas es un componente importante de la vida del Congreso y exige un esfuerzo proactivo por parte de los legisladores, esta actividad, a su vez, promueve el flujo de información entre los parlamentarios y la creación de confianza mutua. Por tanto, el análisis de los patrones de cooperación establecidos entre los legisladores es un recurso valioso de información sobre las conexiones sociales que éstos desarrollan en el Congreso porque la introducción conjunta de legislación refleja un esfuerzo común para cambiar la política, así como una relación estable de trabajo.

Recapitulación

Este capítulo se ha centrado en la definición y operacionalización de la variable de interés de esta investigación. En la primera parte se han mencionado algunas cuestiones metodológicas como las unidades de análisis y el período de tiempo que abarca este trabajo. A continuación se ha definido la variable dependiente, el *papel legislativo de la oposición* y las dimensiones que la componen: *participación legislativa*, *contenido legislativo* y *estrategia legislativa*.

¹⁷² Este autor considera que los lazos fuertes que se conforman entre la red de legisladores que trabajan en forma conjunta para la iniciativa de legislación, se deben a las semejanzas entre los parlamentarios que componen dicha red, debido a que los lazos fuertes que se establecen son resultado de intereses y perspectivas comunes, mientras que los lazos débiles son consecuencia de algunas interacciones que conducen a una asociación coyuntural. Es decir, Kirkland sostiene que la iniciativa conjunta de leyes de forma coyuntural pueden reflejar diferencias importantes entre los parlamentarios que componen la red porque estos lazos reflejan cooperación pero no semejanza entre ellos. No obstante, el establecimiento de lazos con aquellos menos similares les permite a los legisladores ampliar su red de influencia.

¹⁷³ Aleman *et al* (2009) analiza la política congresional en Chile antes y después del golpe de 1973 con la finalidad de indagar en las conexiones establecidas entre los legisladores y arriban a la conclusión que éstas están son el resultado de sus semejanzas sobre dimensiones que conducen sus preferencias en política. Por tanto encuentran que los legisladores del mismo partido, mismo género y misma raza a menudo establecen lazos fuertes derivados del trabajo conjunto.

En cuanto a la forma de medir las dimensiones, se han adoptado los indicadores que se han considerado más adecuados para brindar un conocimiento más integral sobre el papel legislativo de la oposición en un contexto presidencialista y federal. Por esta razón, para la primera dimensión se ha utilizado el indicador participación legislativa, el cual ya ha sido utilizado en otras investigaciones y por tanto cuenta con mayor fiabilidad. Asimismo, para medir la segunda dimensión se ha utilizado la clasificación temática de las leyes, de igual manera que otros estudios, aunque la taxonomía aplicada fue adaptada para la legislación sancionada a nivel subnacional. Finalmente, la tercera dimensión ha incorporado un elemento novedoso en el estudio de las relaciones gobierno-oposición y ha sido el análisis de las redes de cooperación legislativas que se conformaron en cada una de las legislaturas, al sancionar leyes que fueron elaboradas por legisladores de distintos partidos en forma conjunta.

A modo de resumen, esta investigación sostiene que el papel legislativo de la oposición en las legislaturas provinciales argentinas puede abordarse contemplando tres dimensiones, una de carácter empírico, que contraste la participación legislativa de la oposición, otra de carácter cualitativo que analice el tipo de legislación sancionada que fue iniciada por la oposición y por último, una dimensión que considere las estrategias legislativas que la oposición adopta para participar en la elaboración de las políticas públicas.

Capítulo 4: La participación legislativa de la oposición

Introducción

Una vez definida y realizada la operacionalización de la variable dependiente “el papel legislativo de la oposición”, el siguiente paso es abordar la primera dimensión denominada “participación legislativa”. Esta dimensión trata de analizar la influencia que tiene la oposición sobre el total de legislación sancionada, por este motivo el indicador utilizado para su medición es la “*participación legislativa de la oposición*”. Los datos que aporta este indicador permiten contrastar si efectivamente la oposición posee un rol secundario en la producción legislativa de las legislaturas subnacionales o no.

Más específicamente, esta dimensión coloca el acento en la legislación sancionada como producto final de las negociaciones entre el gobierno y la oposición, surgiendo así una serie de preguntas que orientan la investigación: *¿el papel legislativo de la oposición está debilitado?, ¿los partidos políticos de la oposición con alternativa de gobierno desempeñan un papel legislativo más influyente que los partidos minoritarios?, a medida que crece la fuerza electoral de la oposición ¿aumenta su participación legislativa?, ¿qué factores determinan la participación legislativa de la oposición?*

El presente capítulo está centrado en analizar la dimensión legislativa del papel legislativo desempeñado por la oposición y para ello se divide en dos apartados: el primero de ellos se centra en la medición del indicador “participación legislativa” analizando los valores que adopta el mismo en las distintas legislaturas subnacionales. El segundo apartado se ocupa del contraste de las hipótesis formuladas en el capítulo anterior con el objeto de establecer los factores determinantes de la participación legislativa de la oposición. Finalmente se lleva a cabo una breve recapitulación.

Antes de iniciar el correspondiente análisis de la legislación que es iniciada tanto por el oficialismo como por la oposición es necesario realizar algunas aclaraciones de carácter normativo, ya que los procedimientos y mecanismos estipulados por la Constitución Nacional, Constituciones Provinciales y Reglamentos Internos de cada una de las Cámaras establecen diversos requisitos a cumplir. Por ello, se presenta a continuación un apartado donde se hace mención de distintos actores con capacidad de iniciativa legislativa en cada una de las legislaturas, porque no sólo el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo participan en este proceso encontrándose algunas diferencias entre las provincias analizadas.

1- Actores con capacidad de iniciativa legislativa

La iniciativa constituye la primera etapa del proceso legislativo en la que un actor determinado somete a consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto para su análisis y discusión¹⁷⁴. Una vez presentada la propuesta Legislativa la recibe la Secretaría del Congreso y le asigna un número de registro, el cual acompañará al proyecto de ley hasta la finalización de su trámite y lo dispone para su presentación al Pleno del Congreso para que tome conocimiento del mismo. En la tabla 4.1 se puede observar a los actores con capacidad legislativa ordinaria en cada una de las legislaturas subnacionales. En la misma queda reflejado que en los 5 casos existen distintos actores con capacidad de iniciativa, aunque esta tesis centre su atención en la participación legislativa tanto del oficialismo como de la oposición debe tenerse en cuenta que el Ejecutivo y el Legislativo no son los únicos actores con dicha capacidad, sino que el Tribunal Supremo de Justicia también cuenta con ella en las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Río Negro¹⁷⁵. También está contemplada -al igual que a nivel nacional- la iniciativa popular en la mayoría de las Constituciones Provinciales, excepto en Santa Fe, por tanto, la ciudadanía cuenta con la posibilidad de presentar propuestas de ley aunque su regulación varía en cada provincia¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Para unos, el procedimiento legislativo lo forman todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia. Para otros sólo forman parte del procedimiento los primeros actos y únicamente en cuanto se realizan dentro del parlamento, de manera que quedan fuera de tal procedimiento el conjunto de actos que conducen a la presentación del proyecto de ley (Rubio Llorente, 1990:22). Debe destacarse el trabajo realizado por García Montero (2004) quien profundiza en el procedimiento legislativo de los países latinoamericanos y realiza un estudio exhaustivo de cada una de las etapas, en este caso sintetizadas en tres: iniciativa, constitutiva y de eficacia.

¹⁷⁵ A diferencia de los demás sistemas presidencialistas en EE.UU. el presidente no puede introducir legislación directamente al Congreso, sino que necesita un diputado o senador que proponga el proyecto en su lugar. Esta característica distintiva será fundamental a la hora de analizar la cantidad y tipo de legislación que es iniciada por cada actor legislativo.

¹⁷⁶ La Provincia de Buenos Aires prevé la iniciativa legislativa en la Constitución Provincial en su artículo 67, sin embargo la operatividad de este instituto queda sujeta a la sanción de la correspondiente Ley Provincial que deberá establecer las condiciones, requisitos y porcentajes de electores que deberán suscribir la iniciativa, pero lamentablemente aún no se ha sancionado una ley sobre esta materia. En Córdoba la Ley Provincial N.º 7811 establece el requerimiento de firmas que una iniciativa popular debe tener para ser considerada: dicha exigencia es del 0,8% del padrón electoral provincial. Para la provincia de Entre Ríos se requiere el 2% del padrón electoral. En Río Negro la Ley Provincial N.º 3654 fija los requisitos para la presentación de

Tabla 4.1: Actores con iniciativa legislativa

Legislaturas	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Tribunal Supremo de Justicia	Ciudadanía
Buenos Aires ¹⁷⁷	SI (Art. 144 Inc. 3)	SI (Art. 104)	NO	SI (Art. 67 Inc. 1)
Córdoba ¹⁷⁸	SI (Art. 105) (Art. 144 Inc. 3)	SI (Art. 105)	SI (Art. 166 Inc. 5)	SI (Art. 105) (Art. 31)
Entre Ríos ¹⁷⁹	SI (Art. 123)	SI (Art. 123)	SI (Art. 123)	SI (Art. 123)
Río Negro ¹⁸⁰	SI (Art. 181 Inc. 8)	SI (Art. 140)	SI (Art. 206 Inc. 4)	SI (Art. 2)
Santa Fe ¹⁸¹	SI (Art. 56)	SI (Art. 56)	NO	NO

Fuente: Elaboración propia en base a las Constituciones Provinciales.

iniciativas populares y fija como requisito el 3% de las firmas del padrón electoral, a su vez establece como plazo 12 meses para que la legislatura trate la propuesta.

¹⁷⁷ La Constitución de la Provincia de Buenos Aires otorga iniciativa legislativa en los siguientes artículos: Art. 144 Inc. 3: El gobernador es el jefe de la Administración de la Provincia, y tiene las siguientes atribuciones: Concurrir a la formación de las leyes, con arreglo a la Constitución, teniendo el derecho de iniciarlas por proyectos presentados a las Cámaras, y de tomar parte en su discusión por medio de los ministros. Art. 104: Toda ley puede tener principio en cualquiera de las Cámaras y se propondrá en forma de proyecto por cualquiera de los miembros de cada Cámara y también por el Poder Ejecutivo. Toda ley especial que autorice gastos, necesitará para su aprobación, el voto de los dos tercios de los miembros presentes de cada Cámara. Art. 67 Inc. 1: Los electores tienen el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, con excepción de los referidos a reforma constitucional, aprobación de tratados y convenios, presupuesto, recursos, creación de municipios y de órganos jurisdiccionales, debiendo la Legislatura darle expreso tratamiento dentro del término de doce meses. La ley determinará las condiciones, requisitos y porcentaje de electores que deberán suscribir la iniciativa.

¹⁷⁸ La Constitución de la Provincia de Córdoba otorga iniciativa legislativa en los siguientes artículos: Art. 105. Art. 105 Iniciativa: Las leyes tienen origen en la Legislatura por proyectos presentados por uno o más de sus miembros, por el Poder Ejecutivo o por iniciativa popular en los casos que determine esta Constitución o la ley. Art. 144 Inc. 3. Inicia leyes o propone la modificación o derogación de las existentes por proyectos presentados a la Legislatura. Tiene la iniciativa en forma exclusiva para el dictado de las leyes de presupuesto y de ministerios. Art. 166 Inc. 5. El Tribunal Superior de Justicia tiene las siguientes atribuciones: Elevar a la Legislatura por intermedio del Poder Ejecutivo proyectos de leyes sobre organización y funcionamiento del Poder Judicial. Art. 31 Iniciativa popular: Los ciudadanos pueden proponer a la Legislatura proyectos de leyes y de derogación de las vigentes para su consideración; la solicitud debe estar suscripta por el porcentaje de electores que la ley determine. No pueden ser sometidos a este procedimiento los proyectos de leyes concernientes a reformas de la Constitución, aprobación de tratados, tributos, presupuestos, creación y competencia de tribunales.

¹⁷⁹ La Constitución de la Provincia de Entre Ríos otorga iniciativa legislativa en los siguientes artículos: Art. 123: Las leyes pueden tener origen en cualesquiera de las cámaras, por proyectos presentados por sus miembros, por el Poder Ejecutivo, por el Superior Tribunal de Justicia cuando se tratare de materias vinculadas a la organización judicial, y por el pueblo ejerciendo el derecho de iniciativa popular. Todos los proyectos deberán tener tratamiento parlamentario.

¹⁸⁰ La Constitución de Río Negro otorga iniciativa legislativa en los siguientes artículos: Art. 181 Inc. 8: El gobernador tiene las siguientes facultades y deberes: Concorre a la formación de las leyes y ejerce el derecho de iniciativa; participa en la discusión por sí o por medio de sus ministros; las veta, promulga y publica con arreglo a esta Constitución. Art. 140: Toda ley tiene origen en la Legislatura por proyectos de sus miembros y de quienes esta Constitución acuerda iniciativa parlamentaria Art. 2: El poder emana del Pueblo, quien delibera y gobierna por medio de sus representantes y autoridades legalmente constituidas, con excepción de los casos del referéndum, consulta, iniciativa y revocatoria populares. A toda persona con derecho a voto le asiste el derecho a iniciativa ante los cuerpos colegiados para la presentación de proyectos.

¹⁸¹ La Constitución de la Provincia de Santa Fe otorga iniciativa legislativa en el siguiente artículo: Art. 56: Iniciativa. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo.

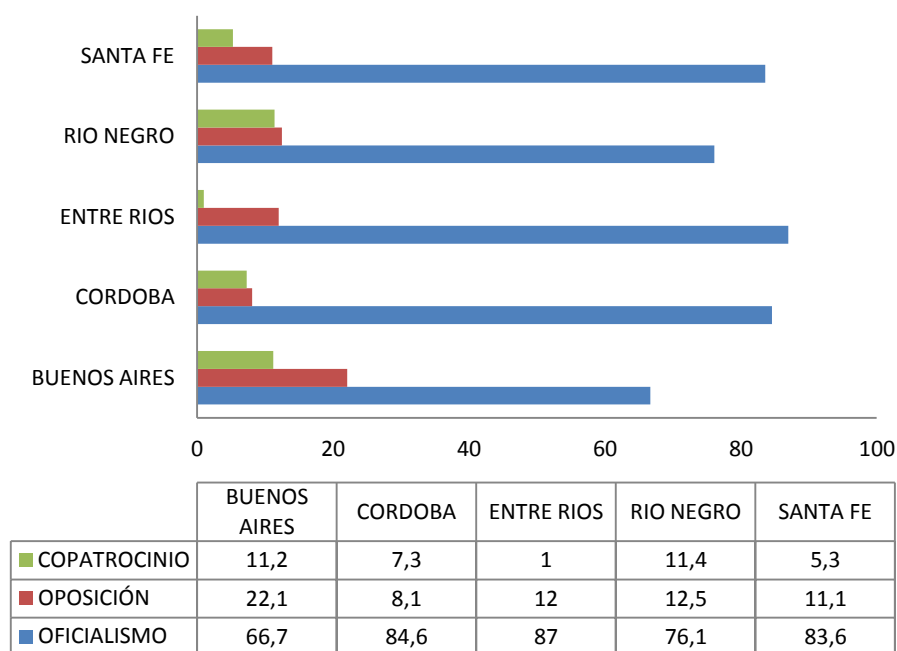
Es pertinente mencionar que el Reglamento Interno de las Cámaras Legislativas permite iniciar legislación al Poder Legislativo bajo diferentes modalidades de forma que las iniciativas no sólo pueden ser presentadas por un diputado o un senador (de forma individual o con acompañantes), sino que también pueden ser presentadas por una comisión legislativa o por un bloque legislativo. En este caso son consideradas como leyes presentadas en copatrocinio a aquellas que hayan sido iniciadas por una comisión, ya que éstas están integradas por representantes de todos los partidos políticos.

2- Actividad legislativa: Análisis empírico de los casos de estudio

2.1 La participación legislativa de la oposición

Con el objeto de conocer el nivel de participación legislativa de la oposición en los distintos Congresos provinciales a continuación se presenta el gráfico 4.1. En él puede distinguirse la cantidad de leyes sancionadas que han sido iniciadas tanto por el oficialismo, como por la oposición durante todo el período de estudio (1995-2007). A su vez, se presenta una tercera categoría que se denomina “copatrocinio” para identificar aquellas leyes sancionadas que han sido iniciadas por legisladores de la oposición en forma conjunta con miembros de distintos partidos, ya sean del bloque opositor o del oficialismo.

Gráfico 4.1: % de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el oficialismo, la oposición o en copatrocinio (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia.

Observando el gráfico 4.1 puede afirmarse que, el carácter propositivo en la actividad legislativa recae en el oficialismo más que en la oposición. Estos datos deben interpretarse teniendo en cuenta que las unidades de observación son las leyes sancionadas y no las iniciativas legislativas. A su vez, hay que tener presente que la categoría copatrocinio también cuenta con participación de la oposición. Sin duda destacan los casos de la provincia de Buenos Aires y el de la provincia de Entre Ríos. En el primero de ellos la oposición ha tenido una participación elevada en términos comparados, ya que ha intervenido aproximadamente en un 35 por ciento de la legislación, iniciando las leyes en solitario (uno o varios legisladores de un mismo partido) o en coautoría con otros partidos. Por el contrario, el Congreso de la provincia de Entre Ríos es el que presenta un porcentaje más bajo de participación legislativa de la oposición siendo, a su vez, la legislatura donde menos leyes han sido iniciadas en coautoría.

Como ya ha sido mencionado anteriormente, si se analiza en términos meramente numéricos la actividad legislativa, se puede afirmar que la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas objeto de interés en esta investigación es “reactiva”. Esta caracterización surgiría de la evidencia de que la mayor parte de la legislación sancionada ha sido iniciada por el Ejecutivo y su contingente legislativo. No obstante, no se puede afirmar que el papel de la oposición sea marginal sin un análisis minucioso del papel legislativo de la oposición ya que éste puede presentar matices entre los distintos casos de estudio.

En la tabla 4.2 puede observarse la cantidad de leyes sancionadas por el oficialismo desagregadas por el origen, esto nos permitirá conocer si el rol propositivo del oficialismo recae en el Poder Ejecutivo o en los legisladores afines al gobierno.

Tabla 4.2: Leyes sancionadas que fueron iniciadas por el oficialismo con origen en el Poder Ejecutivo y por el contingente legislativo oficialista. Período (1995-2007)

Legislatura	Leyes iniciadas por el Poder Ejecutivo	Leyes iniciadas por el Poder Legislativo	Total
Entre Ríos	366 (58,28%)	262 (41,72%)	628
Río Negro	511 (50,64%)	498 (48,56%)	1.009
Santa Fe	875 (70,51%)	366 (29,49%)	1.241
Buenos Aires	414 (31,53%)	899 (68,47%)	1.313
Córdoba	501 (69,78%)	217 (30,22%)	718

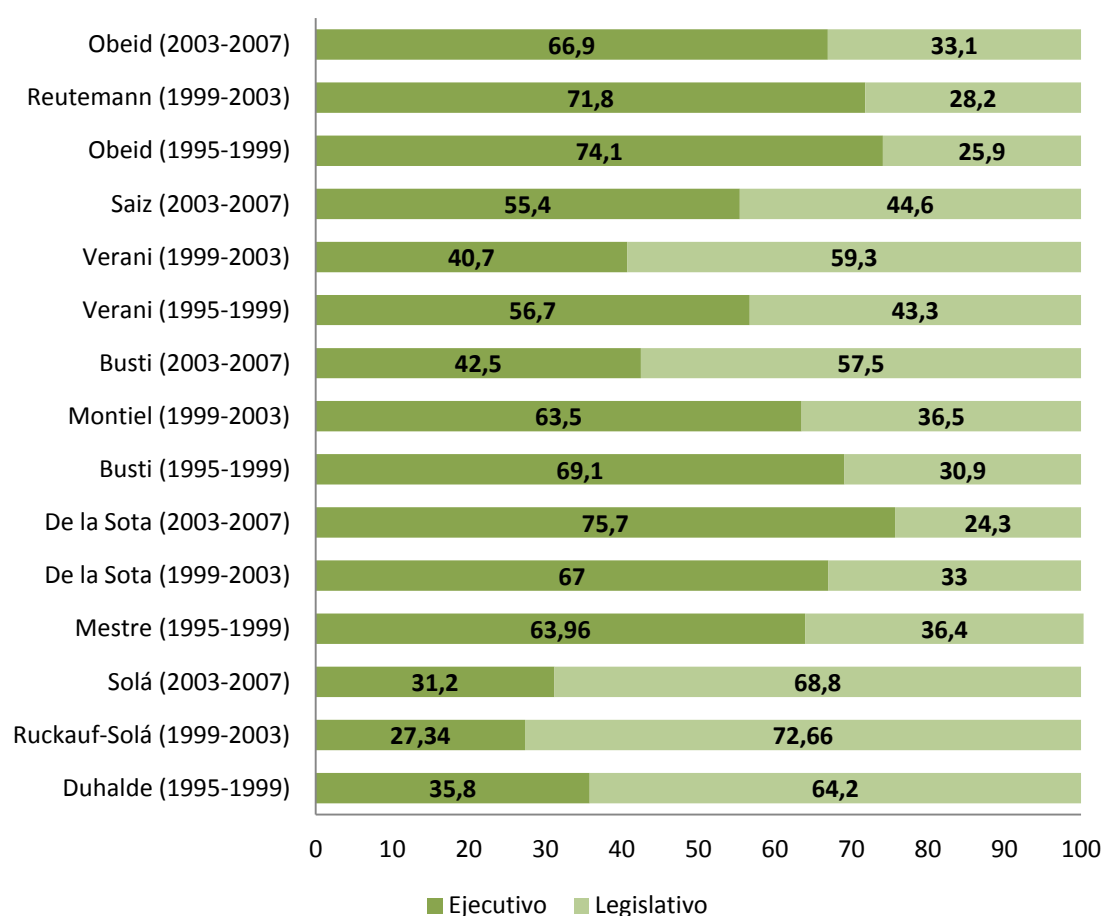
Fuente: Elaboración propia.

Como puede apreciarse el rol propositivo en la actividad legislativa recae en el Ejecutivo en la mayoría de las legislaturas provinciales aunque se pueden observar ciertas diferencias entre los casos. Sólo en la provincia de Buenos Aires la mayoría de las leyes han sido iniciadas por los legisladores, siendo a su vez la legislatura que posee mayor representación parlamentaria de la oposición, por tanto explicaría que el Ejecutivo no quiera arriesgar su capital político y prefiera

delegar su agenda legislativa en los legisladores del oficialismo quienes deberán negociar cada una de las leyes en el parlamento.

Si bien la actividad legislativa ha sido analizada en cada una de las legislaturas subnacionales, es necesario interpretar los datos desagregando la información por período de gobierno. La información desagregada por período permite conocer si existe una relación entre la composición de la Cámara, el contexto político nacional y provincial y la actividad legislativa de la oposición. En el gráfico 4.2 puede observarse el porcentaje de leyes sancionadas por período de gobierno que han sido iniciadas por el oficialismo según su origen.

Gráfico 4.2: % de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el Oficialismo según su origen (Poder Ejecutivo- contingente legislativo oficialista) por período de gobierno.



Fuente: Elaboración propia.

Los datos del gráfico 4.2 reflejan trayectorias disímiles en cuanto al carácter propositivo del Ejecutivo en las legislaturas. Así, en la provincia de Buenos Aires se puede observar la situación más atípica, como se ha mencionado con anterioridad, ya que en este caso la actividad legislativa recae en el Legislativo, siendo el período 1999-2003 correspondiente al período de Ruckauf-Solá, el que presenta el mayor porcentaje de legislación sancionada iniciada por los legisladores del bloque del gobierno.

En el caso de las legislaturas santafesina y cordobesa, si bien se encuentran variaciones entre los distintos períodos, en todos los casos queda manifiesto el carácter propositivo del Ejecutivo. Sin embargo, son interesantes los resultados de las legislaturas de las provincias de Entre Ríos y Río Negro. En ambos casos se aprecia en los datos agregados de todo el período de estudio (1995-2007) una mayor participación legislativa del Ejecutivo, sin embargo al analizar la información desagregada por períodos de gobierno se observan algunas variaciones. Así, en el caso de la provincia de Entre Ríos se encuentra que en el segundo mandato del gobernador justicialista Busti correspondiente al período 2003-2007, los legisladores del bloque oficialista han sido los encargados de iniciar las leyes, porque el Ejecutivo debió hacer frente a una agrupación partidaria, el Nuevo Espacio Entrerriano, que luchó por el liderazgo en la provincia. La crisis interna de la Alianza quedará de manifiesto en Río Negro, porque Verani ganó las elecciones gracias al impulso de la Alianza en el país, y al igual que otras provincias integró en sus filas a representantes de la UCR y el Frepaso. Por tanto, la iniciativa legislativa durante el segundo mandato del gobernador Verani tuvo que quedar en manos de su contingente legislativo y no pudo ser impuesta por él para evitar el resquebrajamiento de su bloque legislativo.

Continuando con la información desagregada por períodos de gobierno, a continuación se presenta la tabla 4.3 en la que se puede observar la cantidad de leyes que han sido sancionadas en cada uno de los períodos de gobierno.

Tabla 4.3: Número de leyes sancionadas por provincia en cada período de gobierno (1995-2007)

	Nº DE LEYES INICIADAS EN CADA PERÍODO LEGISLATIVO			
	1995-1999	1999-2003	2003-2007	TOTAL
Buenos Aires	594	758	618	1970
Córdoba	252	269	334	855
Entre Ríos	187	297	238	722
Río Negro	405	464	468	1337
Santa Fe	419	466	603	1488

Fuente: Elaboración propia

Se puede apreciar que la cantidad de leyes sancionadas tiende a crecer en los dos últimos períodos de gobierno, si bien este crecimiento es reducido destaca el caso de Santa Fe donde el incremento de la actividad legislativa en el último período de gobierno fue del 30 por ciento con respecto al primer período. El aumento de la actividad legislativa en el segundo período sin duda está vinculado a la crisis política, económica y social de gran envergadura de finales de 2001 que se extendió con fuerza durante todo el año 2002 afectando tanto a nivel nacional como provincial. Si bien en un principio la actividad legislativa se vio resentida debido a la decisión adoptada por parte de las legislaturas provinciales de suspender el tratamiento de aquellos asuntos que no sean inmediatos con la finalidad de no obstaculizar la complicada situación, con el tiempo no sólo aumentaron las sesiones extraordinarias sino el número de iniciativas legislativas a tratar. Dicha situación requirió

que se adoptasen muchas leyes de carácter político y económico tales como leyes de reforma política¹⁸², de emisión de cuasi-moneda o de emergencia económica, entre otras¹⁸³.

Poniendo el foco de atención nuevamente en la información desagregada por período de gobierno, se puede observar el gráfico 4.3 en el cual se muestra el porcentaje de legislación sancionada en cada uno de los gobiernos según el origen de la iniciativa. Los datos contenidos en el gráfico evidencian una tendencia regular en cada una de las legislaturas. Es decir el porcentaje de leyes iniciadas por el oficialismo, la oposición y en copatrocinio es similar en cada uno de los períodos de gobierno, sin embargo pueden distinguirse algunas variaciones, siendo el caso de la provincia de Buenos Aires el único en presentar un escenario con un cambio muy notorio.

En la provincia de Buenos Aires, durante el gobierno de Eduardo Duhalde (1995-1999) el oficialismo inició aproximadamente el 70 por ciento de la legislación sancionada, este porcentaje se redujo claramente durante en el período siguiente (1999-2003). Durante este periodo el partido Justicialista con Carlos Ruckauf a la cabeza, estuvo al frente de la gobernación hasta el mes de Enero de 2002, fecha en que es sucedido por su vice-gobernador Felipe Solá quién finalizará el mandato¹⁸⁴. Durante estos años el porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por el oficialismo se redujo al 50 por ciento, a pesar de contar con mayoría propia en las cámaras, creciendo el porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por la oposición, tanto en solitario como en copatrocinio con el oficialismo. Finalmente, en el último período de gobierno analizado, comprendido desde 2003 hasta 2007, volvió a crecer el porcentaje de leyes sancionadas iniciadas por el oficialismo, alcanzando en esta oportunidad el 82,04 por ciento quedando reflejada la influencia del amplio contingente legislativo del PJ, que le permitió sacar adelante la agenda legislativa sin necesidad de buscar aliados.

Es pertinente analizar los cambios producidos en las legislaturas provinciales restantes, a pesar de ser menores que las variaciones de la legislatura bonaerense. En primer lugar se debe tener en cuenta el caso de Santa Fe, el cual presenta niveles de participación legislativa del oficialismo muy

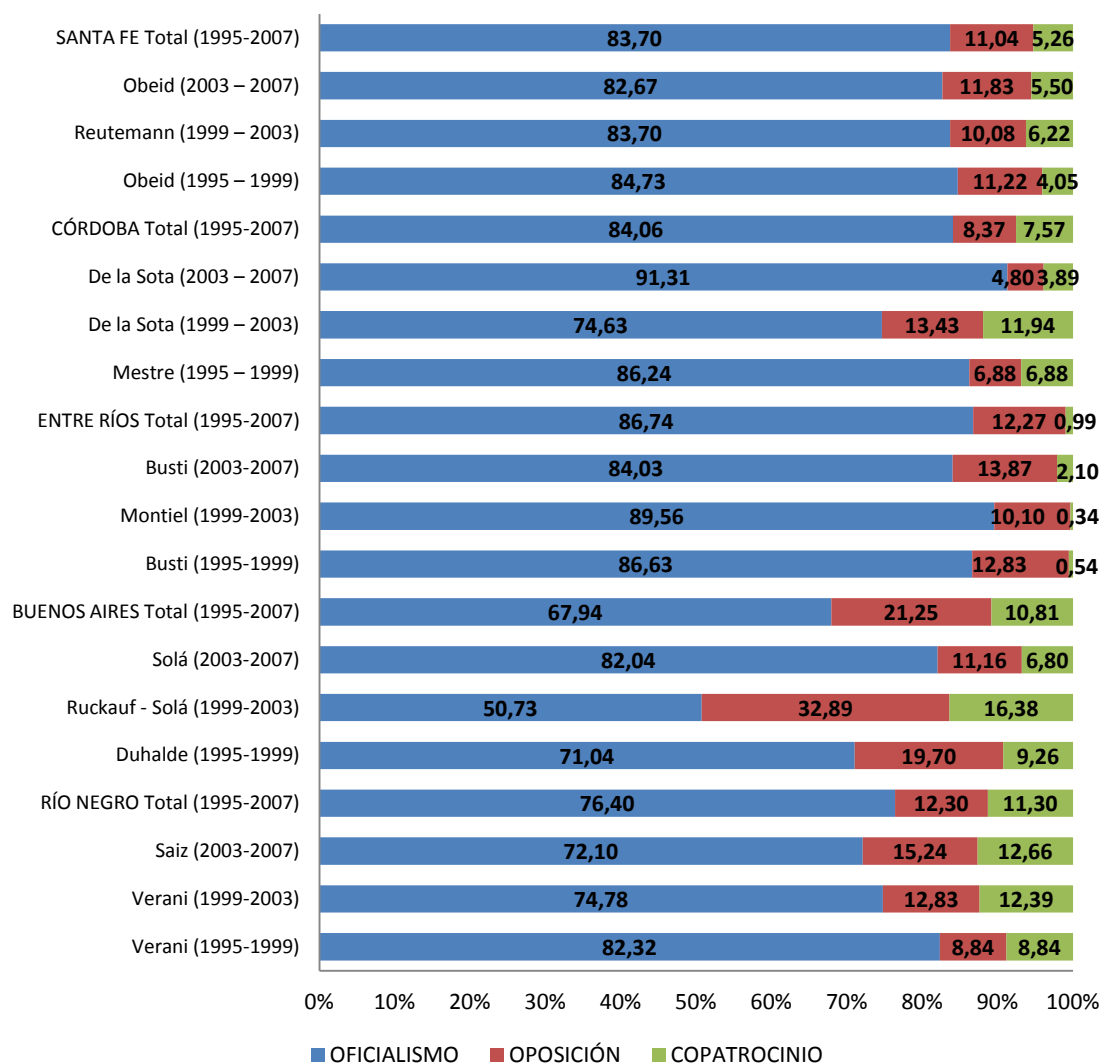
¹⁸² Los proyectos de reforma política se multiplicaron en las sesiones de todas las cámaras legislativas, surgieron comisiones especiales cuya finalidad era el estudio del tema aunque demoraron en su aprobación. Para más información sobre la discusión del proyecto a nivel nacional ver la siguiente nota: <http://edant.clarin.com/diario/2002/03/09/p-01502.htm> (Clarín, 09/03/02).

¹⁸³ Debido a la fuerte crisis económica el gobierno de Fernando De la Rúa a finales de 2001 decide emitir los bonos LECOP (Letras de cancelación de obligaciones provinciales) Originalmente fueron creados con el fin de cancelar las deudas del Estado con las provincias debido a la falta de recursos financieros. Sin embargo, la fuerte crisis llevó al gobierno de Eduardo Duhalde en 2002 a realizar otra emisión de Lecops, en muchos casos, para pagar sueldos y subsidios estatales (como los Plan Jefes y Jefas de Hogar). Estos bonos circulaban en todo el país a la par del Peso. A su vez, las provincias decidieron adoptar bonos que sólo tendrían valor dentro de los límites provinciales y que convivirían con los Lecops y el peso; de las 5 provincias que son objeto de estudio, es el caso de las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Buenos Aires que emitieron el bono LECOR, FEDERAL y los PATACONES respectivamente.

¹⁸⁴ Ruckauf renuncia a la gobernación de la provincia de Buenos Aires para asumir su cargo como Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación.

regulares, situación que se corresponde con la composición de las cámaras, ya que éstas tienen una conformación estable debido al sistema electoral provincial que determina un número de escaños fijos en la Cámara de Diputados para el partido que obtenga el mayor porcentaje de votos (28) y un número fijo de escaños (22) que son distribuidos entre los partidos de la oposición¹⁸⁵. Sin duda el oficialismo, al poseer mayoría propia, cuenta con la posibilidad de sacar adelante la legislación sin necesidad de negociar con los partidos opositores.

Gráfico 4.3: % Leyes sancionadas por período de gobierno según el origen de la iniciativa.



Fuente: Elaboración propia.

En la legislatura de la provincia de Córdoba se puede observar un aumento notorio en el porcentaje de legislación sancionada que fue iniciada por el oficialismo en el último período de gobierno con respecto al período anterior, así se puede observar que en el período 1999-2003 el oficialismo inicia el 74,63 por ciento de la legislación sancionada y en el último período (2003-2007) inicia un 91,31

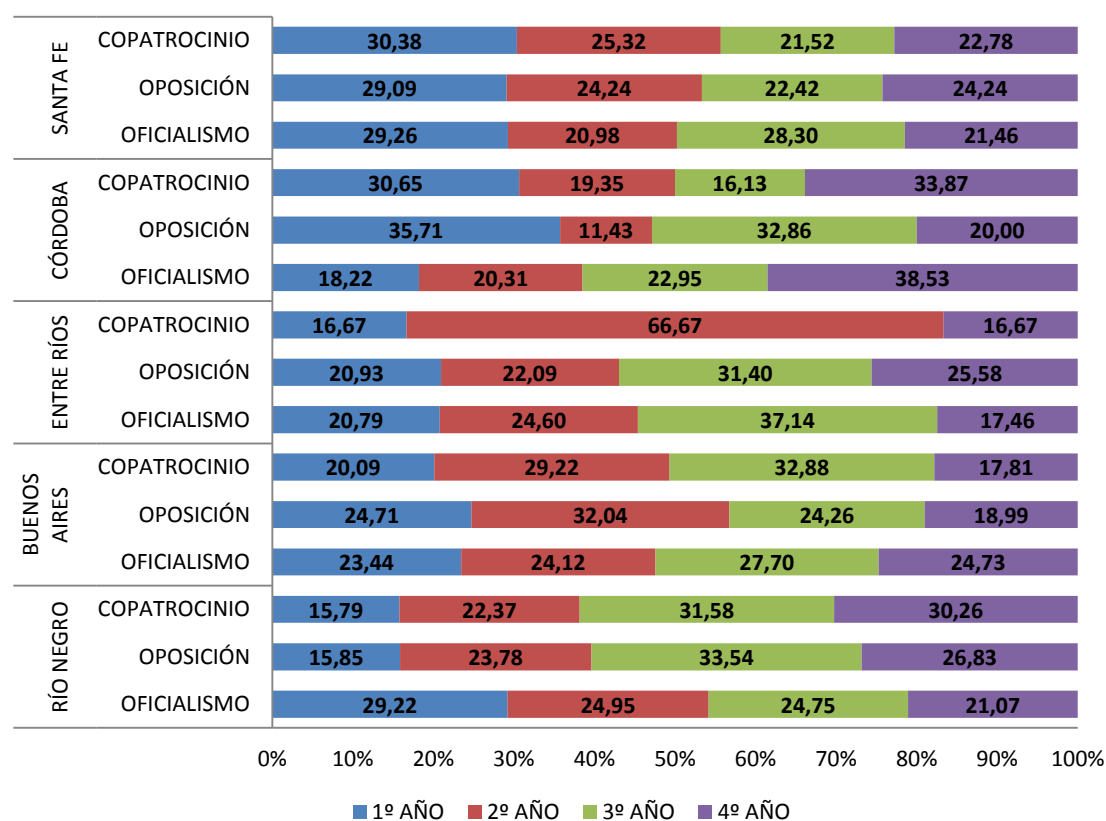
¹⁸⁵ Los escaños de la oposición en la Cámara de Diputados se distribuyen a través del sistema de representación proporcional D'Hont. La Cámara de Senadores está compuesta por un 1 senador por departamento, siendo un total de 19 departamentos.(Art. 32 CP)

por ciento. Estas cifras reflejan niveles muy bajos de participación legislativa de la oposición, apenas un 8 por ciento si se suman aquellas que presenta en solitario y aquellas que fueron iniciadas en coautoría con otros partidos.

En la provincia de Entre Ríos las variaciones son mínimas entre los distintos períodos de gobierno a pesar de la alternancia en el gobierno en cada período, sin embargo hay un leve incremento de los niveles de participación legislativa de la oposición entre el segundo y tercer período de gobierno, al pasar del 10 por ciento al 15 por ciento.

Finalmente la legislatura provincial de Río Negro también evidencia una tendencia similar a los casos analizados previamente al presentar niveles de participación legislativa del oficialismo mayores durante el primer período de estudio (1995-1999). Esta tendencia se relaciona con el aumento de la fragmentación electoral en las provincias, es decir, a medida que aumenta los partidos de oposición con representación parlamentaria se ha incrementado los niveles de participación legislativa de la oposición.

Gráfico 4.4: % de leyes sancionadas por año legislativo (por provincia) durante el período 1995-2007



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se contrasta los niveles de actividad legislativa por año legislativo tanto del oficialismo como de la oposición y de los proyectos en copatrocinio. El objetivo es examinar si el número de leyes sancionadas varía en función del año legislativo. Así se intenta comprobar la teoría

que afirma que los gobiernos cuentan con un período de “luna de miel” en el que pueden sacar adelante sus iniciativas al contar con la confianza del electorado y el beneplácito de la legislatura (Shugart y Carey, 1992) a su vez esta teoría sugiere que, a medida que avanza el período de gobierno y se aproximan los comicios, los niveles de actividad legislativa se resienten. Algunos estudios han señalado al respecto que el ciclo electoral es una variable determinante en los niveles de producción parlamentaria¹⁸⁶ y que el advenimiento de una nueva elección incentiva comportamientos individuales de los legisladores generando rendimientos marginales decrecientes en términos de productividad parlamentaria, (Buquet, *et.al*, 1998).

Como puede apreciarse en el gráfico 4.4 en los casos aquí analizados no hay una tendencia clara al respecto ya que las tasas de participación parecen mostrar una independencia en relación al año electoral. De hecho, en algunos de ellos, la participación del oficialismo tiende a ser mayor en el cuarto año legislativo y la oposición va mermando sus niveles de participación en cada año legislativo. En estos casos, esta situación podría asociarse a la necesidad del Ejecutivo de cerrar un período de gobierno con una serie de medidas a adoptar que son trasladadas a su contingente legislativo para su aprobación en el pleno¹⁸⁷.

2.2 La participación legislativa de los partidos políticos

El protagonismo ganado por la oposición a partir de 1995, tanto a nivel nacional como subnacional, fue de la mano del crecimiento electoral y parlamentario de los partidos de oposición. Sin duda las elecciones presidenciales de 1995 marcaron el inicio de una nueva etapa en la política argentina. Tras largos años de un marcado bipartidismo, donde los partidos tradicionales concentraban más del 80 por ciento de los sufragios, los resultados electorales de estos comicios dejaron en evidencia la pérdida de apoyo electoral de estos partidos y el surgimiento de terceras opciones con gran relevancia en el espectro político nacional. Así, el PJ resultó vencedor con el 44, 94 por ciento de los sufragios y la fórmula presentada por el Frepaso (Bordón-Álvarez) quedó en segundo lugar, desplazando a la UCR al tercero con sólo el 17 por ciento de los votos. Estos resultados implicaban una reducción significativa del respaldo de la ciudadanía a los dos partidos mayoritarios, principalmente el radical, con respecto a elecciones anteriores. A partir de entonces la oposición, si bien dividida entre dos fuerzas, adquirió un protagonismo público mayor al que había alcanzado en los primeros años del gobierno menemista (Novaro y Palermo, 1998).

¹⁸⁶ Altman (2000) y Morgenstern (2001) analizan el aumento del conflicto entre los actores políticos rumbo a la elección, es decir cuanto mayor es la proximidad de las elecciones menor es la frecuencia con que los parlamentarios votan las iniciativas oficialistas. A su vez, Aleman y Calvo (2008) han demostrado que durante el primer año de mandato los Presidentes tienen más probabilidades de aprobar su legislación.

¹⁸⁷ En la práctica legislativa es habitual que próximos al cierre de sesiones ordinarias se apruebe un paquete de iniciativas (que no son conflictivas) que incluyen numerosas leyes, resoluciones y declaraciones que se votan a libro cerrado.

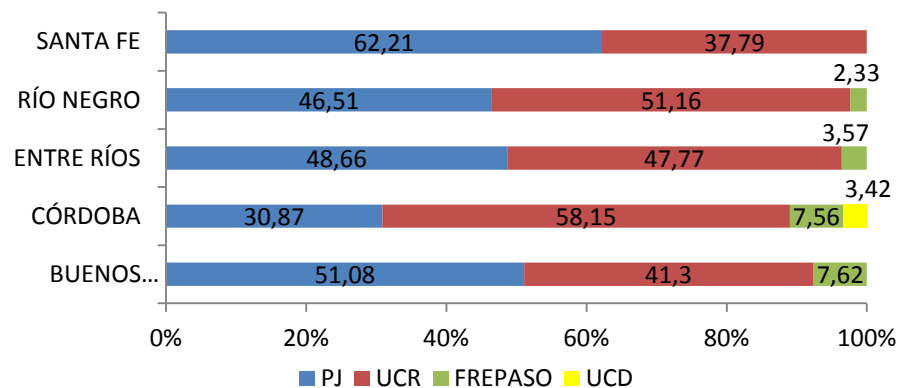
Este crecimiento de los partidos de oposición se hizo patente en los resultados obtenidos a partir de mediados de la década de 1990 a lo largo de todo el territorio nacional, aumentando a su vez el número de escaños ocupados por estas fuerzas opositoras en las legislaturas en todo el país. Ante esa creciente representación legislativa y tomando en consideración los postulados teóricos que afirman que la actividad legislativa está asociada a la fuerza electoral que posee el partido, a continuación se intenta dar respuesta al siguiente interrogante: *“a medida que crece la fuerza electoral de la oposición ¿aumenta su participación legislativa?”*

Con el objeto de brindar una respuesta a esta cuestión y asumiendo la premisa que afirma que los partidos políticos representan el cuerpo de la oposición, es necesario hacer un estudio sobre la actitud propositiva de éstos en las legislaturas que son objeto de análisis¹⁸⁸. A continuación se lleva a cabo un examen de la legislación sancionada desagregando los datos por partido político y para ello se presentan los datos a través de gráficos que reflejan la composición de la cámara para cada legislatura provincial en cada uno de los períodos de gobierno, dichos gráficos permiten interpretar los datos de actividad legislativa por partido político con mayor precisión. El objetivo es observar si cada partido político presenta niveles de actividad legislativa acordes al porcentaje de escaños que éstos poseen en las cámaras o si, por el contrario, su actitud propositiva es superior o inferior a su fuerza electoral.

Para el análisis empírico se ha calculado el porcentaje de escaños que ocupa cada partido político en las cámaras legislativas, adoptándose una media de los escaños ocupados por cada partido en ambas cámaras para las legislaturas bicamerales.

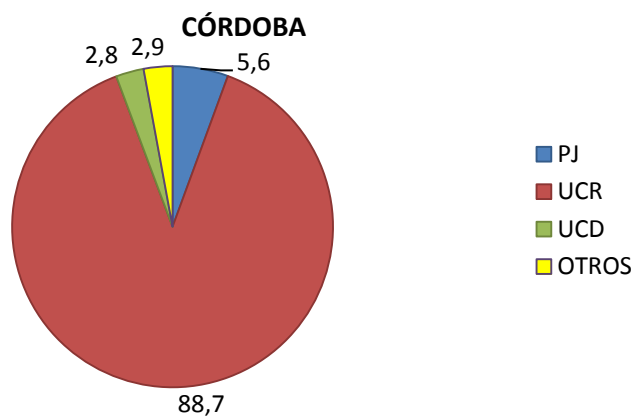
¹⁸⁸A principios de la década de 1940 Schattschneider había certificado que los partidos “posibilitaban la democracia y que ésta no se podía concebir salvo en sus términos” (Aldrich, 1995:3)

Gráfico 4.5: Composición de las cámaras durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en cada provincia.



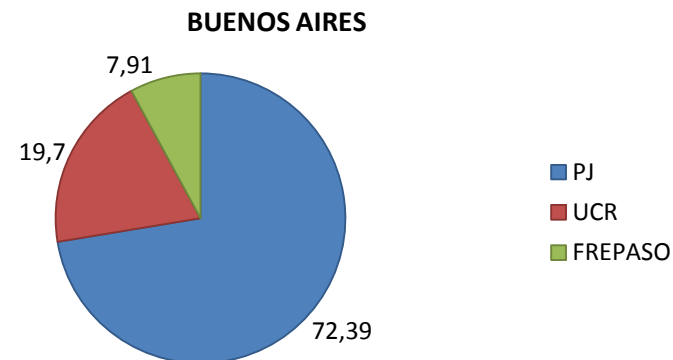
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.7: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Córdoba.



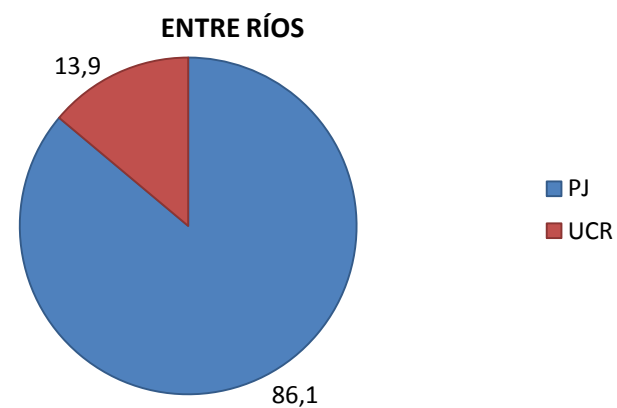
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.6: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Buenos Aires



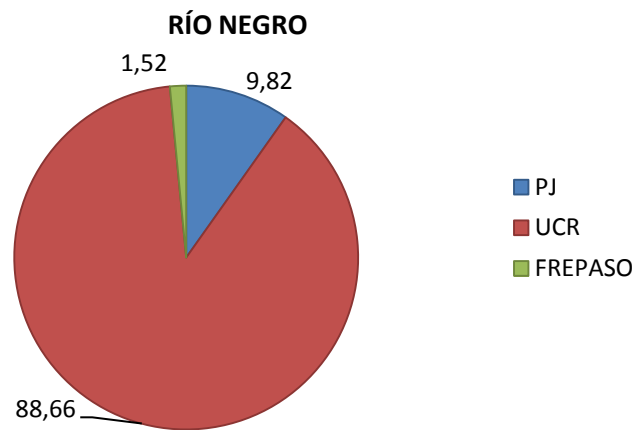
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.8: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Entre Ríos



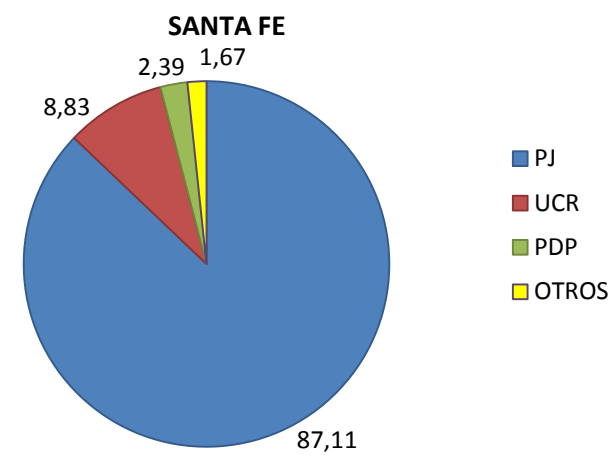
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.9: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Río Negro



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.10 % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 1º período de gobierno (1995-1999) en la provincia de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia.

a. Período 1995-1999

El gráfico 4.5 contiene información sobre la composición de las cámaras durante el período 1995-1999 en cada provincia, datos que permiten contrastar con los gráficos 4.6, 4.7, 4.8, 4.9 y 4.10 que presentan información sobre la participación legislativa de los partidos políticos en cada provincia. Este primer período de gobierno iniciado tras la reforma de la Constitución Nacional, refleja el crecimiento de las fuerzas de oposición frente a los partidos tradicionales (PJ y UCR). La segunda mitad de la década de 1990 ofreció a los partidos de oposición la oportunidad de tener una presencia significativa siendo por ello relevante el análisis de la relación existente entre esta presencia parlamentaria y la actividad legislativa desempeñada por estos partidos.

En el caso de la provincia de Buenos Aires (gráfico 4.6) durante todo este período el gobierno estuvo en manos del PJ contando con un amplio apoyo en la arena parlamentaria y siendo la UCR el principal partido opositor. Sin embargo, a partir de 1997 con el surgimiento de la Alianza¹⁸⁹ el vínculo entre la UCR y el Frepaso se consolida de tal manera que, en forma conjunta, aumentaron su rendimiento legislativo a pesar de continuar siendo una fuerza inferior en número de escaños. Por tanto en este período queda patente la influencia del contingente legislativo del oficialismo en la actividad legislativa al sancionar el PJ el 72,39 por ciento de la legislación. Es pertinente mencionar que la oposición pone fin a una década de amplio predominio peronista con las elecciones legislativas de mitad de período acontecidas en 1997 y ganadas por la Alianza lo que supuso un duro golpe para el PJ bonaerense.

En la provincia de Córdoba (gráfico 4.7) la UCR se enfrentó en este período a su último mandato como partido de gobierno, siendo esta provincia una de los feudos del radicalismo más importantes. Sin duda su amplia mayoría en las cámaras legislativas le permitió una participación superior al 88 por ciento de las leyes. Por el contrario, el PJ a pesar de ser el principal partido opositor y de contar con más del 30 por ciento de los escaños, sólo logró un 5,6 por ciento de las leyes, un porcentaje que no dista mucho del resto de partidos opositores que poseen una representación mucho menor en el parlamento. Un caso notorio es el de la Provincia de Entre Ríos donde la cámara está integrada en proporciones muy similares tanto por el partido oficialista (PJ) como por el principal partido opositor (UCR) y, sin embargo, el rendimiento legislativo de éstos es muy desigual, ya que el PJ con el 48,66 por ciento de los escaños sanciona el 86 por ciento de las leyes y la UCR con el 47,77 por ciento de los escaños sólo es capaz de sancionar el 13,9 por ciento de la legislación (gráfico 4.8)

¹⁸⁹ En agosto de 1997 la UCR y el FREPASO formaron la Alianza (Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación). Una coalición política con la cual, en las parlamentarias a nivel nacional de octubre de ese año, lograron poner fin a la seguidilla de victorias electorales que el peronismo venía acumulando en forma ininterrumpida desde 1987.

Durante este período el oficialismo rionegrino contaba con mayoría parlamentaria lo que le permitía tener quórum propio para sesionar y mayoría a la hora de votar. Sólo estaba obligado a buscar el consenso con otras fuerzas políticas cuando necesitaba alcanzar los dos tercios para tratar sobre tablas alguna iniciativa. Esta mayoría le permitió sacar adelante su agenda legislativa ya que el 88,66 por ciento de las leyes sancionadas fueron de origen radical, por el contrario, sólo el 9,82 por ciento de las leyes sancionadas fueron iniciadas por el PJ (gráfico 4.9)

Desde 1983 y, durante todo el período de estudio, la provincia de Santa Fe ha estado en manos del Justicialismo que triunfó en todas las elecciones a gobernador superando el 40 por ciento de los votos (gráfico 4.10) Dada la preeminencia política del justicialismo y las reglas electorales vigentes¹⁹⁰, la legislatura provincial ha estado también históricamente dominada por el bloque del PJ. Esta mayoría justicialista en las cámaras le ha permitido sancionar más del 87 por ciento de las leyes. No obstante, es pertinente destacar que las negociaciones realizadas por el partido oficialista han sido arduas y constantes para poder sacar adelante la legislación iniciada por el Poder Ejecutivo producto de las fracturas partidarias que se acentuaron a finales del mandato del gobernador Obeid con el surgimiento del liderazgo de Carlos Reutemann¹⁹¹.

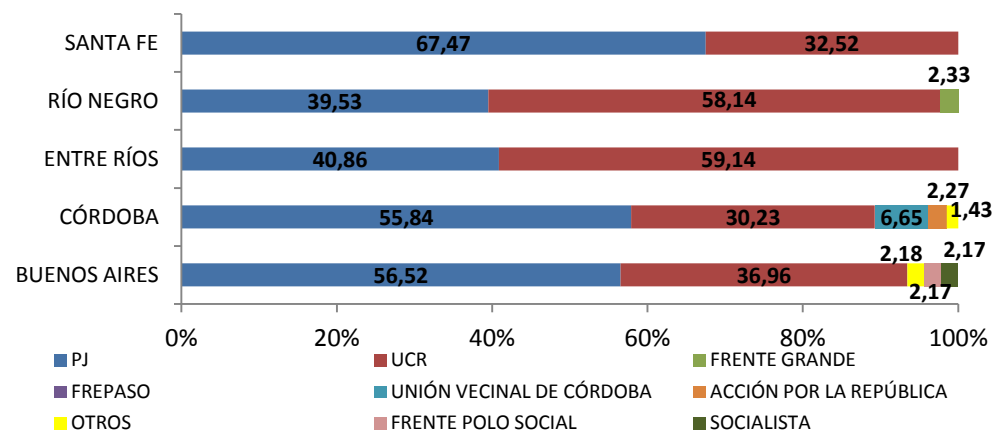
Como puede observarse, en las cinco legislaturas analizadas durante este período, el oficialismo se comporta como un *cártel legislativo* e impone su mayoría legislativa, no obstante la oposición se ha comportado de forma desigual en los distintos casos de estudio. Es preciso destacar el caso del Frepaso en la legislatura bonaerense que, a pesar de contar con pocos escaños, ha sacado adelante un porcentaje de legislación similar a su fuerza electoral. Asimismo, se aprecia una participación, minoritaria de los distintos partidos opositores y no sólo del principal partido de la oposición en las cámaras legislativas de Córdoba y Santa Fe¹⁹². A su vez, los casos de Río Negro y, en particular, de Entre Ríos, reflejan una oposición muy marginada que, a pesar de contar con una fuerza electoral significativa, no logra una participación legislativa en sintonía a su número de escaños.

¹⁹⁰ La utilización de la ley de Lemas permitió que el Peronismo sumara los votos de sus distintas listas y mantenga así su condición de oficialismo provincial. Más aún, permitió a muchos gobernadores administrar la interna partidaria y evitar el surgimiento de una oposición “desde adentro”.

¹⁹¹ Durante la gobernación de Jorge Obeid se produce una progresiva erosión de su poder, en particular en su esfera parlamentaria ya que la facción que responde a Carlos Reutemann fue ganando espacio. La consolidación de la línea reutemista se inicia a principios de 1999 con la conquista de la presidencia de la cámara de diputados. En enero de 1999 la mayoría justicialista se encontraba dividida en 3 bloques: reutemistas (9 diputados), obeidistas (16 diputados), 3 diputados del PPS. En agosto la mayoría cercana al gobernador se había disgregado, sumando 2 diputados al bloque reutemista; 4 diputados habían conformado un nuevo bloque bajo la égida del candidato presidencial Eduardo Duhalde; una disputa además había conformado un bloque unipersonal y los 3 diputados del PPS estaban sellando una alianza con Reutemann (diario El Litoral, 13/08/98) La Cámara de Senadores ya contaba desde un inicio con mayoría reutemista.

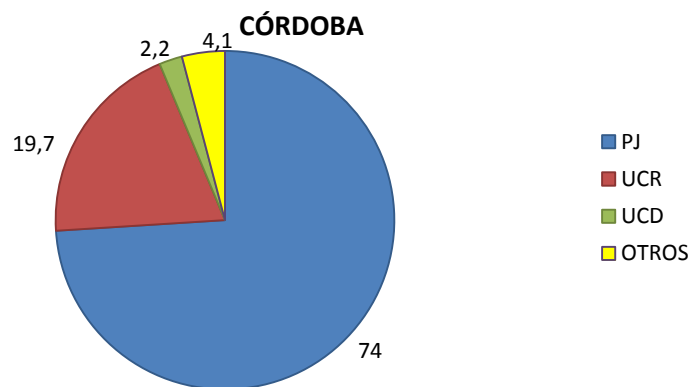
¹⁹² En Santa Fe, el bloque opositor, si bien está encabezado por la UCR también incluye miembros de otros partidos minoritarios, pero todos están incluidos dentro del bloque denominado “Alianza Santafesina”.

Gráfico 4.11: Composición de las cámaras durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en cada provincia.



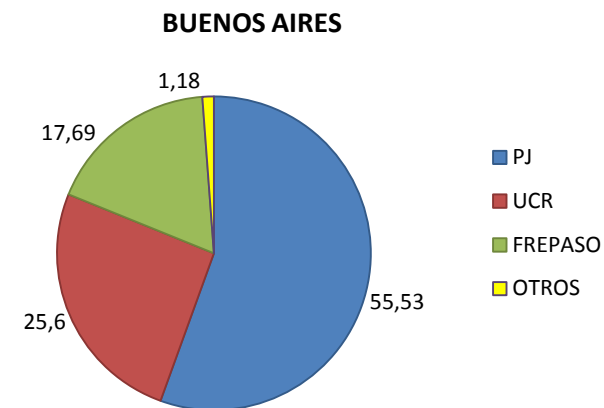
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.13: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Córdoba.



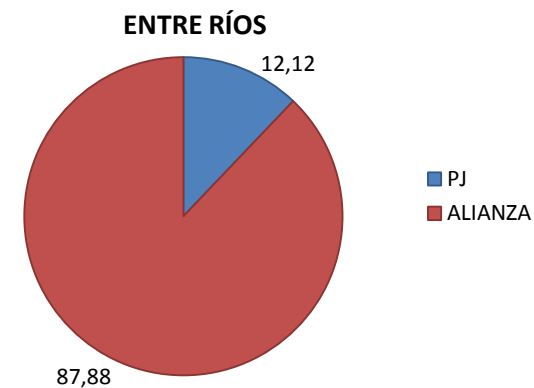
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.12: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Buenos Aires.



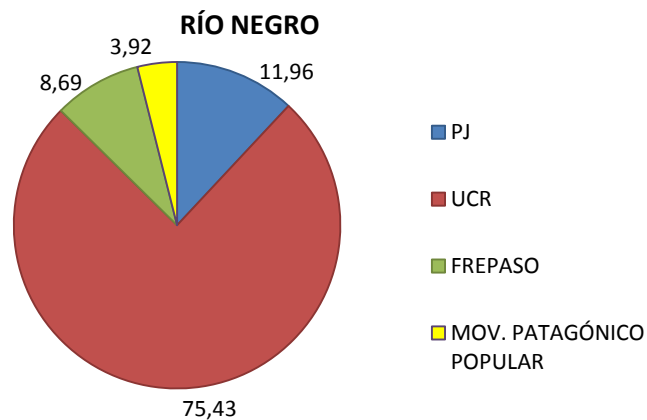
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.14: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Entre Ríos.



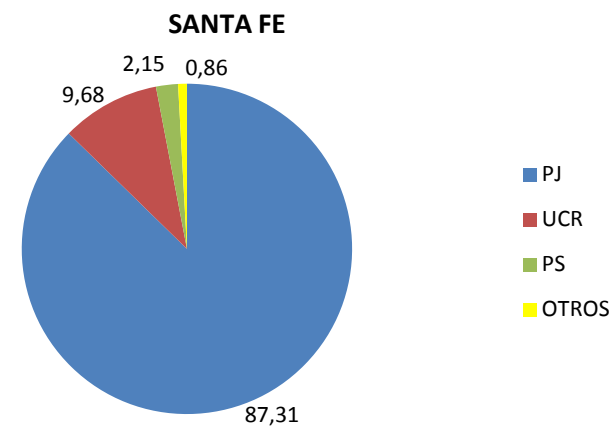
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.15: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Río Negro



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4.16: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 2º período de gobierno (1999-2003) en la provincia de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia.

b. Período 1999-2003

El gráfico 4.11 contiene los datos referidos a la composición de las cámaras durante el segundo período de gobierno comprendido entre 1999 y 2003 en cada provincia. A fines de este período comienza la crisis del PJ a nivel nacional producto de las internas partidarias para definir un próximo candidato presidencial¹⁹³. Dicha crisis caló muy profundamente en las estructuras del partido a nivel provincial trasladando el conflicto a la arena legislativa, lo que llevó al peronismo oficialista a buscar apoyos en el parlamento con partidos minoritarios que le garantizaran la aprobación de su agenda legislativa y lograr solventar la fractura partidaria.

Durante este período el PJ continuó siendo el partido oficialista en la legislatura bonaerense pero en esta oportunidad su porcentaje de escaños disminuyó notoriamente un 56 por ciento, producto del efecto ganador de la Alianza en todo el país. Sin embargo el porcentaje de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el oficialismo en esta ocasión es similar a su fuerza electoral, por tanto ya no se observa el efecto arrasador en la actividad legislativa del período anterior, asociado también a la crisis partidaria que ya no da una “carta blanca” a todos los proyectos de ley presentados por el Duhaldismo. Con respecto a la participación legislativa de los principales partidos de la oposición su análisis debe tomar en cuenta la siguiente consideración, a principios del período el vínculo entre la UCR y el Frepaso era más estrecho, lo que origina una serie de leyes iniciadas en forma conjunta, sin embargo a partir de 2002 la Alianza termina de resquebrajarse y así finaliza también su coalición parlamentaria. A pesar de ello ambos partidos tienen una participación legislativa similar a su fuerza electoral (gráfico 4.12)

Para la provincia de Córdoba este período es de constantes y fuertes cambios políticos e institucionales (gráfico 4.13) El primer gran cambio se produce a nivel político ya que el PJ logra ganar la elección a Gobernador y obtener mayoría propia por primera vez desde el retorno a la democracia en esta provincia. Sin duda la conformación del partido Unión por Córdoba (UPC) surgido como una coalición de partidos a nivel electoral y parlamentario, con una fuerte organización interna y estructurado en torno al PJ como principal actor político junto con otros partidos de menor fuerza electoral, pero de gran arraigo a nivel nacional como provincial, fue clave para este triunfo¹⁹⁴. El segundo cambio de gran relevancia se produjo a nivel institucional y es la transformación del Poder Legislativo de un sistema bicameral a un sistema unicameral. Dicha modificación se llevó a cabo tras una Reforma Constitucional en septiembre de 2001 que generó

¹⁹³ El bloque menemista conforma una nueva bancada en el Congreso Nacional denominada “*celeste y blanco*” como respuesta al enfrentamiento que mantiene con el Duhaldismo por el control de las elecciones internas del peronismo y la posterior definición de la fórmula presidencial.

¹⁹⁴ En las elecciones de 1999 Unión por Córdoba estaba integrada por los siguientes partidos: PJ, UCD, Acción por el Cambio, Nuevo Movimiento y PDC.

fuertes enfrentamientos entre los distintos bloques políticos¹⁹⁵. Esta reducción de la Cámara trajo como consecuencia la finalización del mandato de los entonces diputados y senadores antes de tiempo para dar lugar a la formación de una Cámara Única a partir de 2001¹⁹⁶.

Bajo este contexto político el rendimiento legislativo de los partidos en la legislatura cordobesa va de la mano de su fuerza electoral. Es decir, el 74 por ciento de las leyes sancionadas fueron originadas por el PJ, que ahora ejerce de oficialista con el 55,84 por ciento de los escaños, a este porcentaje debe sumarse las leyes que han sido iniciadas por la UCD que ha sido aliada del oficialismo durante todo el período. A su vez cerca del 20 por ciento de la legislación sancionada ha sido iniciada por el principal partido opositor: la UCR.

En la legislatura de Entre Ríos una vez más se comprueba la fuerza del partido mayoritario y la capacidad de éste para imponer su agenda legislativa ya que aproximadamente el 88 por ciento de las leyes sancionadas fueron iniciadas por la Alianza conformada por la UCR y el FREPASO, siendo notoria la poca capacidad de influencia que tuvo el PJ para lograr que sus iniciativas legislativas fueran sancionadas (gráfico 4.14)

Sucede algo similar tanto en la legislatura de la provincia de Santa Fe como en la legislatura rionegrina (gráfico 4.15) En ésta última una vez más el partido oficialista (UCR) es el autor de más del 75 por ciento de las leyes sancionadas, y el principal partido de la oposición (PJ) a pesar de poseer cerca del 40 por ciento de los escaños sólo es el autor del 11,96 por ciento de la legislación sancionada durante este período. En el caso santafesino también el oficialismo es el autor de la mayor parte de la legislación (87,31 por ciento), sin embargo en este caso la influencia de la oposición es menor a la hora de sacar adelante legislación de su autoría, ya que tan sólo el 12 por ciento de la legislación sancionada ha sido iniciada por el bloque de la oposición (gráfico 4.16)

En este período es interesante analizar los casos de las provincias que presentaron una alternancia en el poder, como es el caso de Córdoba y Entre Ríos. En el primero de ellos, el PJ llega al poder, integrando UPC y como partido oficialista continúa la tendencia de imponer su mayoría legislativa, es decir, el bloque opositor se ve arrollado por el oficialismo en ambos períodos de gobierno, tanto en 1995-1999 como en 1999-2003, sin importar el partido que se encuentre en la oposición. En el

¹⁹⁵ Sólo el Frepaso y algunos radicales votaron en contra de la reforma constitucional. El diputado Carlos Vicente acusó al gobierno de querer “ocultar la verdadera situación de endeudamiento de la provincia y el proceso de privatizaciones” con este tema y afirmó “No hace falta reformar la Constitución para limpiar de ñoquis la Legislatura”. Para algunos, un pacto entre De la Sota y Colombo allanó el camino para la reforma en Córdoba, con intercambio de favores mutuos de por medio permitiendo de esta manera al gobernador cordobés dos años de gestión sin oposición en el frente. (*Diario Página 12*, 28/07/2001 “De la Sota ya tiene la ley para la Reforma”)

¹⁹⁶ A partir de Diciembre de 2001 el Poder Legislativo pasa de un sistema bicameral a uno unicameral. Para el tratamiento estadístico en esta investigación se ha calculado la composición de la cámara tomando el porcentaje de escaños que ocupaba cada partido durante el período 1999-2003, es decir combinando los escaños de diputados y senadores cuando la estructura era bicameral y sumando la composición de la cámara a partir de 2001.

mismo sentido, el partido oficialista en Entre Ríos, en esta oportunidad la Alianza, impone su mayoría legislativa marginando a la oposición. Es decir el papel legislativo de la oposición tanto en Córdoba como en Entre Ríos no está relacionado con el partido político que la ocupe.

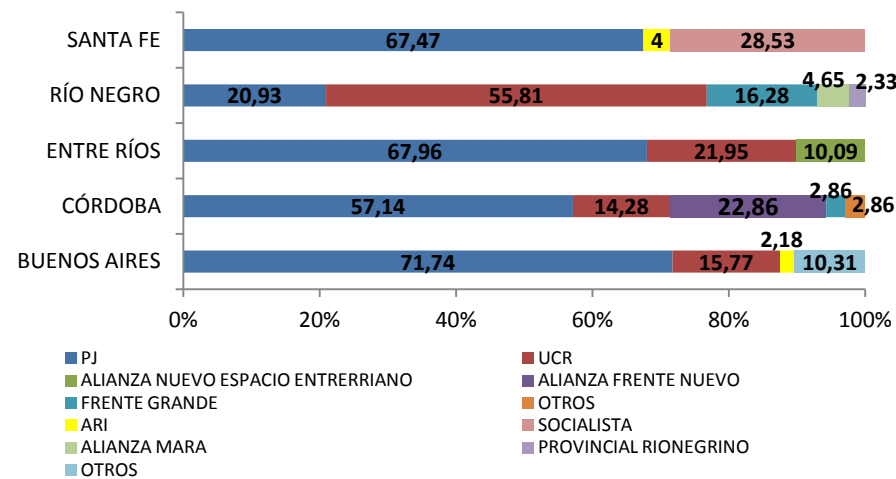
c. Período 2003-2007

Este último período tiene al PJ como gran protagonista. Tras la crisis política de finales de 2001 el justicialismo sale fortalecido frente al resquebrajamiento de la Alianza cuyo gran perjudicado fue el radicalismo que no logró presentar un líder con aceptación a nivel nacional. Por el contrario, el PJ posee un abanico de corrientes internas que dieron lugar al surgimiento de 3 candidatos presidenciales que decidieron presentarse en las elecciones bajo lemas distintos¹⁹⁷. Este fortalecimiento del PJ se tradujo en un fuerte apoyo electoral tanto a nivel nacional como provincial, transformándose en el partido gobernante en 4 de las 5 legislaturas subnacionales que son objeto de estudio, tal como puede observarse en el gráfico 4.17 que contiene información sobre la composición de las cámaras en cada provincia.

En este contexto el PJ ganó ampliamente las elecciones en la Provincia de Buenos Aires, y se transformó en el partido de gobierno con una amplia mayoría en la arena parlamentaria (71,74 por ciento) lo que le permitió sacar adelante su agenda legislativa sin grandes problemas, siendo el 84,8 por ciento de la legislación sancionada de su autoría. Por otro lado, el radicalismo profundamente debilitado sólo contó con el 15,77 por ciento de los escaños que le permitieron sancionar legislación en un porcentaje similar a su fuerza electoral. La novedad está en el constante aumento de agrupaciones partidarias en este período que obtuvieron representación parlamentaria aunque en forma minoritaria. En su mayoría fueron formaciones de izquierda o desprendimientos del radicalismo que no tuvieron un gran número de escaños (gráfico 4.18)

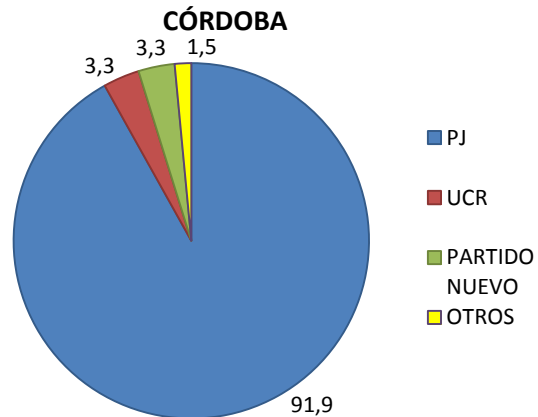
¹⁹⁷ La presentación de 3 candidatos peronistas fue producto de la estrategia de Duhalde para evitar elecciones internas que podrían haberle dado el triunfo a su enemigo Menem bajo la idea de una posterior reunificación del partido tras las elecciones. La estrategia de Duhalde consistía en la necesidad de encontrar un sucesor “amigable” capaz de competir con Menem, y también con el carismático caudillo provincial Adolfo Rodríguez Saá (gobernador de la provincia de San Luis entre 1983 y 2001). Hacia fines de 2002 Duhalde, consciente de las posibilidades que Menem tenía de ganar una elección interna cerrada, y razonables chances en una abierta; decidió entonces, mediante procedimientos de dudosa legalidad, imponer su dominio en el peronismo para cancelar las internas y permitir que los diversos precandidatos se presentaran en forma independiente (técnicamente hablando, el peronismo no tuvo candidato). Duhalde, luego de intentos fallidos con los gobernadores Reutemann (PJ, Santa Fe) y De la Sota (PJ, Córdoba), volcó su apoyo al gobernador de la provincia de Santa Cruz, Néstor Kirchner. Así, hubo tres candidatos de origen peronista: Kirchner, bajo el lema “Frente para la Victoria”, Menem representando al lema “Alianza Frente por la Lealtad” y Rodríguez Saá con el lema “Frente Movimiento Popular Unión y Libertad (Gervasoni, 2003) *“Las complejas elecciones presidenciales argentinas”*, Cadafal

Gráfico 4.17: Composición de las cámaras durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en cada provincia



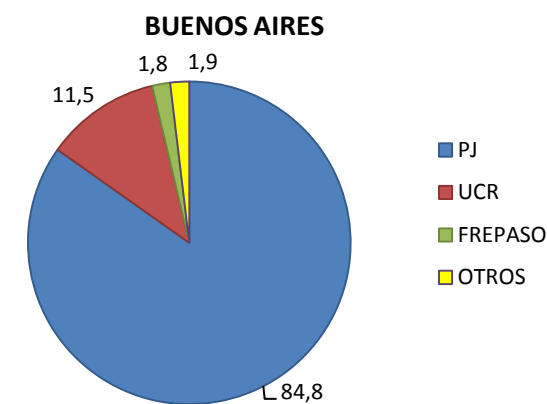
Fuente: Elaboración propia.

Gráficos 4.19: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Córdoba



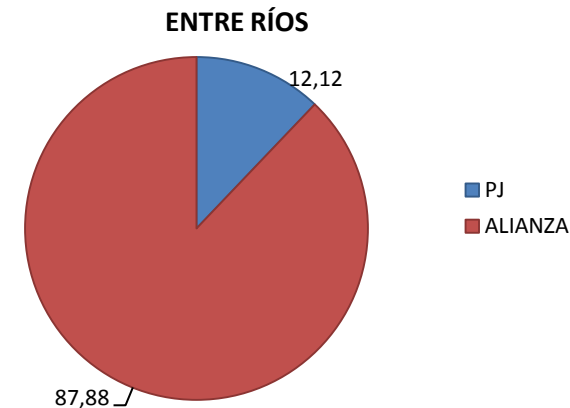
Fuente: Elaboración propia.

Gráficos 4.18: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Buenos Aires



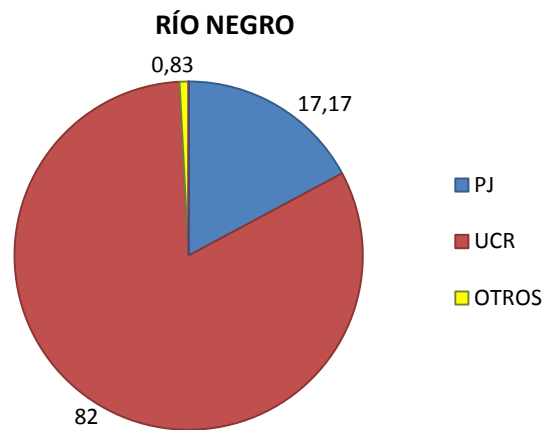
Fuente: Elaboración propia.

Gráficos 4.20: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Entre Ríos



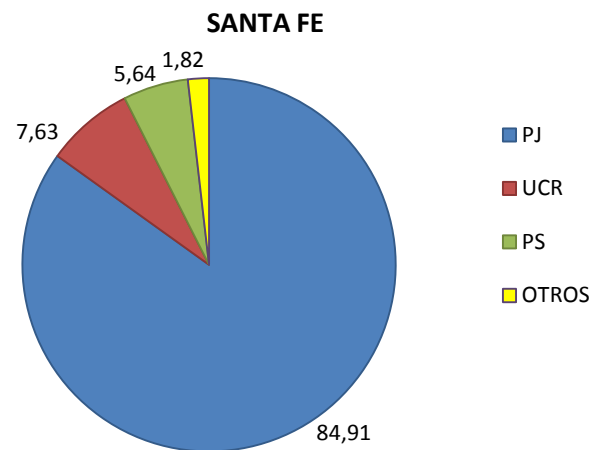
Fuente: Elaboración propia.

Gráficos 4.21: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Río Negro



Fuente: Elaboración propia.

Gráficos 4.22: % de leyes sancionadas que fueron iniciadas por cada partido político durante el 3º período de gobierno (2003-2007) en la provincia de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia.

En la provincia de Córdoba en este período se asistió al surgimiento de una nueva fuerza electoral con un fuerte apoyo ciudadano: El Frente Nuevo, que en su debut electoral en las elecciones municipales de la Ciudad de Córdoba (capital provincial y una de las ciudades más importantes del país) se alzó con la intendencia, quebrando de esta manera la hegemonía que los dos partidos mayoritarios habían ejercido en la provincia desde 1983¹⁹⁸. Este éxito electoral no sólo tuvo efecto a nivel local sino que también se manifestó en las elecciones legislativas de 2003, en las que el Frente Nuevo obtuvo un total de 14 legisladores.

Sin embargo, a pesar de contar con un elevado número de escaños legislativos su participación legislativa sobre el total de leyes sancionadas no fue acorde a su fuerza parlamentaria, por el contrario, tanto el Frente Nuevo como la UCR, ambos partidos opositores apenas lograron en forma conjunta que el 8 por ciento de la legislación sancionada fuera de su autoría, siendo el PJ el autor de la mayoría de las leyes sancionadas bajo este período de gobierno (gráfico 4.19)

La legislatura entrerriana también presentó a la oposición dividida en 2 bloques con representación legislativa significativa. Por un lado el principal partido opositor, la UCR (que integraba la Alianza Frente Social Entrerriano) con un 22 por ciento aproximadamente de los escaños y por otro lado el Nuevo Espacio Entrerriano (integrado por los siguientes partidos: Nuevo Espacio - ARI - PI - Socialista Popular) que es de carácter provincial y contaba con un 10 por ciento de los escaños. Ambos partidos a pesar de tener una representación legislativa considerable mantuvieron una influencia legislativa muy reducida, ya que el 84,87 por ciento de las leyes sancionadas fue de origen oficialista (gráfico 4.20)

En la provincia de Río Negro la UCR una vez más fue el partido oficialista, en este caso con un 55,81 por ciento de los escaños y a su vez fue el autor del 82 por ciento de la legislación sancionada lo que pone de manifiesto la influencia del partido mayoritario en la aprobación de la agenda legislativa. Debe destacarse en esta legislatura la presencia de diversas coaliciones partidarias de carácter provincial con una representación legislativa considerable, sin embargo tanto el PJ y el Frente Grande (principales partidos opositores) como las alianzas provinciales tienen una escasa participación legislativa (gráfico 4.21)

Finalmente encontramos a la legislatura santafesina una vez más en manos del Justicialismo y con un fuerte predominio en la actividad legislativa ya que el 84,91 por ciento de la legislación sancionada fue sido iniciada por este partido. A su vez, el bloque opositor fue el autor del 28,53 por ciento de la legislación sancionada, siendo escasa su participación legislativa al igual que en los períodos de gobierno anteriores (gráfico 4.22)

¹⁹⁸ El Frente Nuevo surge bajo el liderato de Luis Juez, quien poco antes había abandonado el PJ tras un fuerte enfrentamiento con De la Sota. Este partido surge como una Alianza conformada por las siguientes agrupaciones: el Partido Nuevo, el Frente Grande, Cambio Córdoba y el Vecinalismo.

Del análisis de los gráficos anteriores (correspondientes a los 3 períodos de gobierno) se pueden extraer dos conclusiones: en primer lugar, los partidos políticos de la oposición con opciones de convertirse en alternativa de gobierno desempeñaron un rol más influyente en la actividad legislativa que los partidos minoritarios, ya que éstos concentran un mayor porcentaje de legislación iniciada que las restantes agrupaciones partidarias. En segundo lugar, como puede observarse en los gráficos anteriores en 2 de las 5 legislaturas provinciales estudiadas los partidos de oposición tienen una representación tal en la legislatura que les permite influir en la agenda legislativa, aprobando legislación o consiguiendo el tratamiento de cuestiones relevantes en términos de políticas. En este grupo encontramos a Buenos Aires y en menor medida a Río Negro. En el resto de las provincias, por el contrario, se constata la fuerza del partido mayoritario, que sin importar el porcentaje de escaños que posea, se comporta como cartel legislativo y domina la agenda legislativa (Cox y McCubbins, 2006). En estos casos la influencia de los partidos políticos de oposición es muy limitada y en algunos (Entre Ríos principalmente) casi simbólica.

3. Los Factores Determinantes de la Participación Legislativa de la Oposición

El objeto de este apartado es conocer cuáles son los factores determinantes de la participación legislativa de la oposición. La pregunta de investigación que orienta este análisis es *¿por qué algunos períodos de gobierno presentan una alta participación legislativa de la oposición y otros no?* Con la finalidad de dar respuesta a este interrogante, se precisa, en primer lugar, establecer cuáles son los períodos de gobierno que presentan una alta participación legislativa, definidos a partir de la variable de interés de esta dimensión “participación legislativa de la oposición” a lo cual se dedica el siguiente apartado al que sigue la presentación de los valores que asumen cada uno de los factores condicionantes (variables independientes) definidos en el capítulo anterior, y posteriormente se lleva a cabo el contraste empírico de las hipótesis formuladas a través del análisis comparativo de los casos. Por último, se realiza la interpretación de las configuraciones resultantes a partir del análisis comparado.

3.1 Variable Dependiente: Participación Legislativa de la Oposición

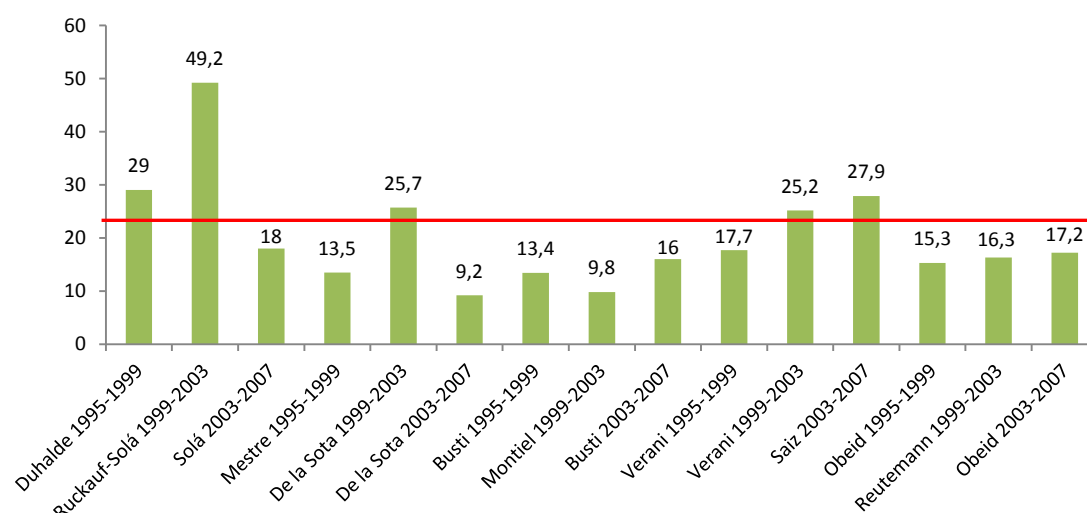
La participación legislativa de la oposición es la variable a explicar y es definida como la influencia de la oposición en la elaboración de políticas públicas según el porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición. En este sentido, es entendida como un fenómeno multicausal afectado por variables explicativas de distinto tipo: institucional, político, electoral y contextual.

A través del análisis comparado de los casos se arriba a la explicación de causalidad del fenómeno de interés mediante la identificación de causas o configuraciones de causas (variables explicativas) que dan lugar al resultado esperado, en este caso, una elevada participación legislativa de la oposición.

El nivel de participación legislativa de la oposición se establece de forma dicotómica pudiendo ser alta o baja. Este nivel se constituye en base a la media de participación legislativa de la oposición registrada en los distintos períodos de gobierno analizados. Sin embargo, es evidente que existen matices entre los casos analizados, aspecto en el que se hará hincapié en la discusión de los resultados del análisis comparativo de los casos.

Para llevar a cabo el análisis comparativo en primer lugar se analiza la totalidad de los casos que serán analizados (15 períodos de gobierno) y se distinguen aquellos que presentan el resultado esperado (alta participación legislativa de la oposición) de los que no, a fin de verificar las condiciones comunes existentes entre ellos¹⁹⁹. Para determinar los casos con resultado positivo se ha calculado una media y se ha establecido como umbral. Así, los períodos de gobierno que superen la media establecida (20,23 por ciento) son considerados con una alta participación legislativa de la oposición, y por el contrario, los períodos que presenten un porcentaje inferior son considerados con baja participación legislativa de la oposición.

Gráfico 4.23: % de Participación legislativa de la oposición en cada uno de los períodos de gobierno analizados (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 4.23 puede observarse que los períodos de gobierno que presentan una alta participación legislativa de la oposición son: Duhalde (1995-1999) y Ruckauf-Solá (1999-2003), correspondientes a la provincia de Buenos Aires, De la Sota (1999-2003) perteneciente a la provincia de Córdoba, y los dos últimos períodos de gobierno analizados en la provincia de Río Negro, Verani (1999-2003) y Saiz (2003-2007).

¹⁹⁹ La observación de los casos se mide a través de una representación binaria que implica presencia “1” ó, ausencia “0” de un atributo. Para el caso de estudio, “1” representa la presencia de una alta participación legislativa y “0” la ausencia de ésta, por tanto, una baja participación legislativa de la oposición.

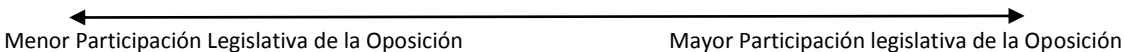
El gráfico evidencia grandes disparidades entre los casos analizados. En primer lugar destaca el período de gobierno del gobernador Ruckauf-Solá (1999-2003) en la provincia de Buenos Aires, porque la participación legislativa duplica la media. A su vez, corresponde mencionar el tercer período de gobierno de la provincia de Buenos Aires, porque si bien es notorio el descenso de participación legislativa respecto al período anterior, el porcentaje de participación es levemente inferior a la media. De forma similar, se observan valores cercanos a la media durante el primer período de gobierno de la provincia de Río Negro y durante el período 2003-2007 de la provincia de Santa Fe.

3.2 Clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa

Por tanto, tomando en consideración el porcentaje de participación legislativa de la oposición se puede clasificar a la oposición en dos categorías: a) “*oposición influyente*” aquella cuyo porcentaje de participación legislativa es superior a la media de los casos analizados (20,23 por ciento) y b) “*oposición débil*” aquella cuya participación legislativa sea inferior a la media.

Tabla 4.4: Clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa

Oposición débil	Oposición influyente
Solá (2003-2007)	Duhalde (1995-1999)
Mestre (1995-1999)	Ruckauf-Solá (1999-2003)
De la Sota (2003-2007)	De la Sota (1999-2003)
Verani (1995-1999)	Verani (1999-2003)
Busti (1995-1999)	Saiz (2003-2007)
Montiel (1999-2003)	
Busti (2003-2007)	
Obeid (1995-1999)	
Reutemann (1999-2003)	
Obeid (2003-2007)	



Fuente: Elaboración propia.

3.3 Variables explicativas e hipótesis

Las variables explicativas así como las hipótesis consideradas en esta investigación fueron expuestas en el capítulo anterior, en este apartado se presenta el contraste de las hipótesis a través de la técnica desarrollada por Ragin (1987). Este investigador propone la utilización de un análisis booleano (basado en la lógica del mismo nombre) en el que se considera de manera sistemática los efectos de las combinaciones de las variables explicativas sobre la variable dependiente²⁰⁰.

3.3.1 Comisión de Labor Parlamentaria

Tomando en consideración la premisa que asume que las instituciones políticas constriñen y estimulan el comportamiento, es posible afirmar que las reglas constitucionales que definen la

²⁰⁰ Esta metodología da una base lógica para identificar combinaciones causales “suficientes” para que se produzca el resultado, bajo la premisa de que múltiples combinaciones de factores causales pueden producir el resultado, es decir, se acepta la causación coyuntural múltiple²⁰⁰ (Mahoney, 2003: 343).

relación oficialismo-oposición y la organización interna del legislativo tienen importancia en la formación de las políticas públicas. Es decir, al analizar la Constitución y los reglamentos internos de cada cámara es posible determinar las normas que fijan el poder de agenda de ambos actores políticos (oficialismo – oposición) y que pueden favorecer a uno u otro en momentos distintos. Por este motivo, se considera una variable de corte institucional como factor explicativo de la participación legislativa de la oposición.

La hipótesis asumida en este trabajo sostiene que en aquellas legislaturas provinciales que poseen una Comisión de Labor Parlamentaria fomentan la dispersión del poder de agenda, y por tanto aumenta la participación legislativa de oposición. El argumento teórico que está detrás de esta hipótesis considera que las características de las comisiones legislativas afectan las relaciones oficialismo–oposición al convertirse en instrumentos que facilitan al gobierno centralizar el control de agenda, o por el contrario, fomentan la dispersión del mismo sobre el proceso de elaboración de políticas públicas.

Basados en este argumento se decide considerar la presencia o no de la comisión de Labor Parlamentaria como variable determinante de la participación legislativa de la oposición. A continuación se puede ver en la tabla 4.5 los valores que asume cada una de las legislaturas provinciales analizadas.

Tabla 4.5: Comisión de Labor Parlamentaria

La Legislatura no posee una Comisión de Labor Parlamentaria	La Legislatura posee una Comisión de labor Parlamentaria
Entre Ríos Santa Fe	Buenos Aires Córdoba Río Negro
0	1
Menor Participación Legislativa de la Oposición	Mayor Participación Legislativa de la Oposición

3.3.2 Índice de Oposición Efectiva

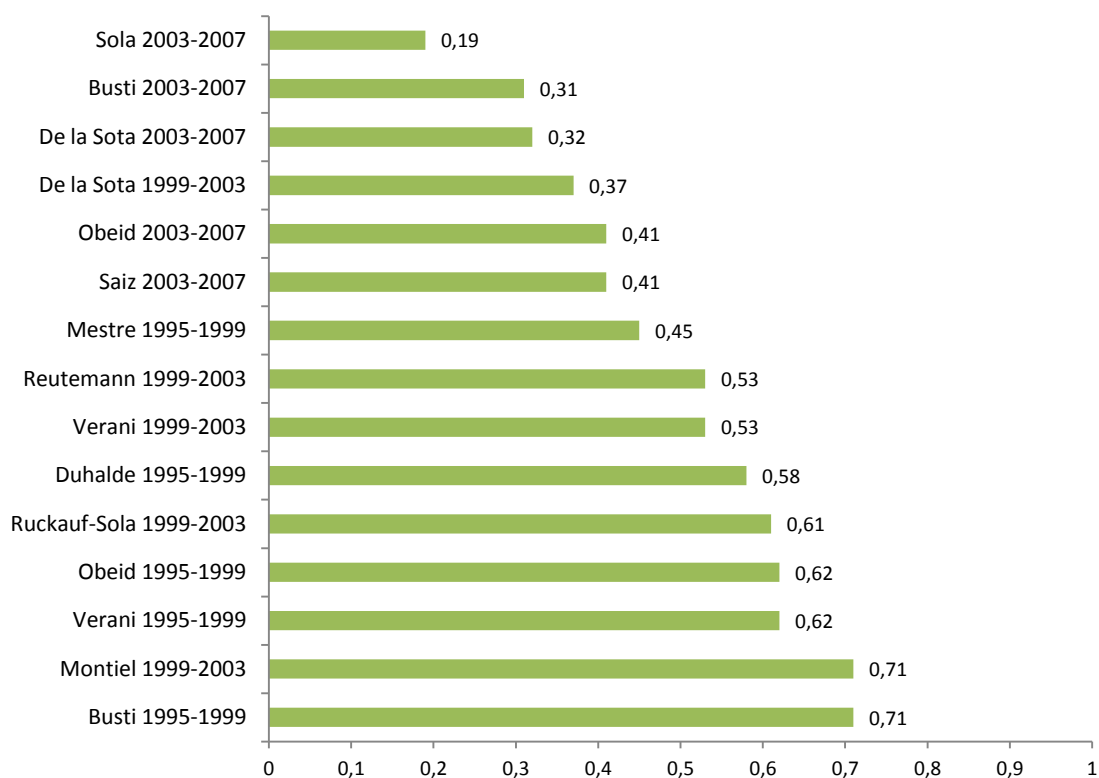
Las atribuciones que las normas constitucionales otorgan a la oposición parlamentaria no definen por sí mismas la capacidad de ésta para imprimir su sello en la formulación de políticas. Una oposición dotada de amplios arreglos institucionales que fomenten la dispersión del poder de agenda puede tener bajos niveles de participación legislativa en sistemas de partidos altamente fragmentados. Por el contrario, una oposición con escaso poder institucional podría dominar el proceso de formulación de políticas si controla la mayoría de los escaños o si se presenta de forma unificada junto a otros partidos opositores. Por ello, al factor institucional se suma uno de carácter político en el que se contemplan las relaciones e interacciones entre todos los actores políticos que componen el sistema, siendo el IEO el indicador utilizado como factor explicativo de la PLO.

El índice de oposición Efectiva (IEO) fue propuesto por Altman y Pérez Liñán (1999, 2001), quienes sostienen que es necesario medir el tamaño de la oposición sin descuidar el aspecto de la

fragmentación ya que consideran que la fortaleza y la capacidad de influencia de la oposición se basan en ambos criterios.

La hipótesis asumida en esta investigación sostiene que a medida que aumenta El Índice de Oposición Efectiva aumenta la participación legislativa de la Oposición. En el gráfico 4.24 se puede apreciar el IEO de la oposición correspondiente a cada uno de los períodos de gobierno analizados.

Gráfico 4.24: Valores del IEO en cada período de gobierno (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 4.24 se puede observar que 8 períodos de gobierno del total de 15 períodos analizados presentan una oposición con un IEO superior a 0,5, siendo los períodos de gobierno que presentan una oposición con mayor IEO los correspondientes al primer período de gobierno de Busti (1995-1999) y al mandato de Montiel (1999-2003), ambos de la provincia de Entre Ríos.

3.3.3 Sistema Electoral

Desde un enfoque institucional la literatura ha enfatizado el rol de los sistemas electorales como factor determinante de la composición de las cámaras y el número de partidos que la componen. Desde el planteamiento formulado por Duverger (1951), así como de los sucesivos aportes realizados por Riker (1986), Sartori (1986), Lijphart (1994) entre otros, se ha remarcado la influencia del sistema electoral en la representación efectiva, dado que los sistemas mayoritarios tienden a favorecer sistemas bipartidistas, mientras que los de representación proporcional tienden al multipartidismo.

No obstante, es pertinente mencionar, que la representación efectiva de la oposición en la arena parlamentaria se ve afectada no sólo por el carácter mayoritario o proporcional del sistema electoral sino también por una serie de normas electorales tales como: la existencia de elecciones concurrentes o no, el tipo de renovación de las cámaras²⁰¹ –total o parcial- y la existencia o no de una cláusula de gobernabilidad²⁰². Sin embargo, sólo es objeto de análisis el carácter proporcional o no del sistema debido a que todas las legislaturas subnacionales analizadas realizan las elecciones de forma concurrente. La hipótesis sugerida en esta investigación afirma que en aquellas legislaturas que poseen sistemas electorales de representación proporcional tiende a aumentar la participación legislativa de la oposición. La tabla 4.6 presenta los valores correspondientes a cada legislatura.

Tabla 4.6: Sistema electoral correspondiente a cada legislatura

Legislaturas provinciales con sistema electoral mixto (m) o de mayoría simple (M.S.)	Legislaturas provinciales con sistema electoral de representación proporcional
Entre Ríos (M.S) Santa Fe (M.S) Córdoba (2003-2007) (m)	Buenos Aires Córdoba (1995-1999) Río Negro
0	1

3.3.4 Apoyo electoral

La hipótesis asumida con esta variable afirma que cuanto mayor sea el margen de victoria electoral obtenido por el Ejecutivo provincial en las elecciones generales, menor es la participación legislativa de la oposición²⁰³. Para captar esta variable adopta como indicador el porcentaje de votos obtenido por el Ejecutivo provincial. Así, se considera como Ejecutivos que gozan de popularidad a aquellos que han obtenido un porcentaje mayor al 50 por ciento, y de forma contraria, se consideran no populares a aquellos que han obtenido un porcentaje inferior al 50 por ciento. La tabla 4.7 refleja los valores correspondientes a cada período de gobierno.

²⁰¹De acuerdo al momento en que se realicen las elecciones del Ejecutivo y del Legislativo estas pueden ser: a) simultáneas: cuando se efectúan en la misma fecha, b) separadas: cuando ocurren en fechas distintas y c) mixtas: cuando se combinan ambas modalidades, siendo el caso argentino un ejemplo de esta última modalidad. La renovación de las cámaras de forma total hace que las elecciones del Ejecutivo y Legislativo sean simultáneas provocando de esta manera una concentración del voto y un efecto arrastre del partido que resulta ganador en el Ejecutivo hacia los representantes del mismo partido en el Legislativo generando de esta manera una mayoría oficialista en la cámara. Por el contrario, la renovación de las cámaras de forma parcial (a mitad del mandato) no sólo no cuenta con el impulso que le da un candidato victorioso en el Ejecutivo sino que además es probable que el oficialismo a mediados del período legislativo carezca de un apoyo sólido al verse disminuida la popularidad del Ejecutivo y se encuentre con una legislatura controlada por la oposición (Molina, 2001)

²⁰² La vigencia de una cláusula de gobernabilidad –como sucede en las provincias de Santa Fe y Entre Ríos- garantiza al partido que gana las elecciones la mitad más uno de las bancas de la Cámara aún cuando no haya obtenido el 51 por ciento de los votos, es decir esta normativa le asegura al partido oficialista la mayoría absoluta de los representantes legislativos, evitando de esta manera una distribución proporcional de los escaños de la cámara entre los distintos partidos políticos, quedando relegada la oposición a una posición minoritaria.

²⁰³ En todas las provincias analizadas la elección del Ejecutivo provincial se realiza de forma directa a simple pluralidad de sufragios y considerando a la provincia como distrito único.

Tabla 4.7: % de votos obtenido por el gobernador en cada período de gobierno y nivel de apoyo

	% votos obtenido	Apoyo electoral del Ejecutivo
Duhalde 1995-1999	56,69	Alto
Ruckauf-Solá 1999-2003	48,34	Bajo
Solá 2003-2007	43,32	Bajo
Mestre 1995-1999	47,19	Bajo
De la Sota 1999-2003	49,59	Bajo
De la Sota 2003-2007	51,84	Alto
Busti 1995-1999	47,46	Bajo
Montiel 1999-2003	49,11	Bajo
Busti 2003-2007	44,62	Bajo
Verani 1995-1999	44,89	Bajo
Verani 1999-2003	48,61	Bajo
Saiz 2003-2007	32,62	Bajo
Obeid 1995-1999	50,74	Alto
Reutemann 1999-2003	57,57	Alto
Obeid 2003-2007	50,96	Alto

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4.7 evidencia que sólo en 5 oportunidades los gobernadores han sido electos con un porcentaje de votos mayor al 50 por ciento. No obstante, todos los gobernadores acceden al cargo con un porcentaje elevado de votos, siendo el caso de Saiz el único que registra un apoyo electoral escaso (32,62 por ciento). Es necesario destacar el caso del gobernador De la Sota, que accede por primera vez al cargo de gobernador con un porcentaje de votos levemente inferior al 50 por ciento.

3.3.5 Rendimiento económico

Esta variable explicativa hace referencia al rendimiento económico provincial durante cada período legislativo analizado. El argumento que sostiene esta variable está relacionado con el apoyo popular que en este caso posee la oposición para sacar adelante su agenda legislativa ante un rendimiento económico desfavorable. Por el contrario, cuando el rendimiento es favorable el contingente legislativo oficialista es el que se ve beneficiado y por ende, tiende a aumentar su participación legislativa. La tabla 4.8 contiene los valores correspondientes a cada uno de los períodos de gobierno.

Tabla 4.8: Valores medios de PGB de cada una de las provincias (por período de gobierno)

Período de gobierno	Media período anterior	Media período actual	Rendimiento Económico
Duhalde 1995-1999	90378600	92092250	Favorable
Ruckauf-Solá 1999-2003	92092250	90189500	Desfavorable
Solá 2003-2007	90189500	103894250	Favorable
Mestre 1995-1999	19065040	19696500	Favorable
De la Sota 1999-2003	19696500	19657800	Desfavorable
De la Sota 2003-2007	19657800	20619000	Favorable
Busti 1995-1999	5023418	5116250	Favorable
Montiel 1999-2003	5116250	5123750	Favorable
Busti 2003-2007	5123750	6284000	Favorable
Verani 1995-1999	3452450	3489407	Favorable
Verani 1999-2003	3489407	3452214	Desfavorable
Saiz 2003-2007	3452214	3607986	Favorable
Obeid 1995-1999	21008700	21607204	Favorable
Reutemann 1999-2003	21607204	21640274	Favorable
Obeid 2003-2007	21640274	24364177	Favorable

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INDEC.

*El PGB está expresado en miles de pesos a precios constantes de 1993.

Como puede observarse en la tabla 4.9, las variables explicativas consideradas en esta investigación están basadas en una hipótesis teórica que expresa la influencia que tienen sobre la participación legislativa de la oposición.

Tabla 4.9: Variables independientes, hipótesis y operacionalización

VARIABLES INDEPENDIENTES		
VARIABLE	HIPÓTESIS	¿CÓMO SE MIDE?
Variable Institucional		
Comisión de Labor Parlamentaria	Aquellas legislaturas provinciales que poseen una Comisión de Labor Parlamentaria fomentan la dispersión del poder de agenda aumentando la participación legislativa de la oposición.	Es una variable dicotómica que asume los valores 0 y 1. Se asigna el valor "1" a aquellas legislaturas que poseen una Comisión de Labor Parlamentaria y se asigna el valor "0" en caso contrario.
Variable Política		
Índice de Oposición Efectiva	A medida que aumenta El Índice de Oposición Efectiva aumenta la participación legislativa de la Oposición.	Es una variable dicotómica basada en los valores arrojados por el IEO. Se asigna el valor "1" a aquellas legislaturas cuyo IEO sea mayor a 0,5 y se asigna el valor "0" a aquellas legislaturas cuyo valor del IEO sea inferior a 0,5.
Variable Electoral		
Sistema Electoral	En aquellas legislaturas que poseen sistemas electorales de representación proporcional tiende a aumentar la participación legislativa de la oposición.	Es una variable dicotómica. Se asigna el valor "1" a aquellas legislaturas que poseen un sistema electoral de representación proporcional y se asigna el valor "0" a aquellas legislaturas cuyo sistema electoral sea de mayoría simple o mixto.
Variables Contextuales		
Apoyo electoral	Cuanto mayor es el apoyo electoral del gobernador, menor es la participación legislativa de la oposición.	Se establece un umbral del 50 por ciento de los votos, siendo considerados Ejecutivos con un alto apoyo electoral aquellos gobernadores que hayan obtenido un porcentaje de votos mayor al umbral establecido y, por el contrario son considerados Ejecutivos con un bajo apoyo electoral aquellos que hayan obtenido un porcentaje inferior. Es una variable dicotómica. Se asigna el valor "0" a aquellas legislaturas cuyo gobernador cuente con un alto apoyo electoral y "1" a aquellas legislaturas cuyo gobernador cuente con un bajo apoyo electoral.
Rendimiento Económico	Cuando el rendimiento económico es desfavorable, tiende a aumentar la participación legislativa de la oposición.	Es una variable dicotómica. Se calcula la media del PGB (Producto Geográfico Bruto) de cada período de gobierno y se otorga el valor "0" a aquellos períodos de gobierno que presenten un PGB superior con respecto al período anterior (rendimiento económico favorable) y se asigna el valor "1, a aquellos períodos de gobierno que presentan un PGB inferior respecto al período anterior (rendimiento económico desfavorable).

Fuente: Elaboración propia.

3.4 Análisis cualitativo comparado de los datos (*Crisp Set*)

A diferencia de otras técnicas de análisis comparado, como el análisis de conjuntos difusos, la técnica utilizada trabaja a partir de la dicotomización de los casos, y no de escalas o graduaciones de valores. La dicotomización es un recurso idóneo para los objetivos de esta investigación porque permite establecer la presencia o ausencia de los atributos asignados a cada uno de los casos seleccionados²⁰⁴.

QCA es una herramienta diseñada para trabajar con muestras de N mediana y N pequeña, que utiliza álgebra booleana para analizar las semejanzas y las diferencias entre los casos, con el objetivo de identificar las configuraciones causales, condiciones suficientes y necesarias²⁰⁵, que determinan la presencia o la ausencia del fenómeno que se intenta explicar (Della Porta, 2008). La identificación de estas configuraciones es importante debido a la múltiple causalidad que caracteriza a los objetos de estudio en las ciencias sociales, es decir los fenómenos de estudio casi siempre poseen múltiples causas (Caïs, 2002).

Tabla 4.10: Matriz de datos

N= 15		Variable Dependiente	Factores Explicativos				
Provincia	Período de Gobierno	Participación	Labparlam (V1)	IEO (V2)	Sistelect (V3)	Apoyo (V4)	Rendimiento (V5)
Buenos Aires	Duhalde 1995-1999	1	1	1	1	0	0
	Ruckauf-Solá 1999-2003	1	1	1	1	1	1
	Solá 2003-2007	0	1	0	1	1	0
Córdoba	Mestre 1995-1999	0	1	0	1	1	0
	De la Sota 1999-2003	1	1	0	1	1	1
	De la Sota 2003-2007	0	1	0	0	0	0
Entre Ríos	Busti 1995-1999	0	0	1	0	1	0
	Montiel 1999-2003	0	0	1	0	1	0
	Busti 2003-2007	0	0	0	0	1	0
Río Negro	Verani 1995-1999	0	1	1	1	1	0
	Verani 1999-2003	1	1	1	1	0	1
	Saiz 2003-2007	1	1	0	1	1	0
Santa Fe	Obeid 1995-1999	0	0	1	0	0	0
	Reutemann 1999-2003	0	0	1	0	0	0
	Obeid 2003-2007	0	0	0	0	0	0

Total de Observaciones Positivas= 5

Total de Observaciones Negativas = 10

Fuente: Elaboración propia.

El primer paso para la comprobación de las hipótesis formuladas a partir del QCA, es la construcción de una tabla comparativa en donde se recogen los casos, se clasifican de acuerdo a su pertenencia o no a la variable dependiente, se sistematiza la información acerca del comportamiento de las variables independientes, y se identifican las condiciones necesarias (Pérez Liñán, 2009). La

²⁰⁴ La decisión de establecer parámetros dicotómicos facilita al investigador el establecimiento de umbrales que atribuyen las diferencias de “naturaleza” o “tipo” entre los casos de estudio, lo que repercute en una mejor asociación de las clasificaciones con las consideraciones teóricas, a la vez, que simplifica la complejidad de los fenómenos, sin perder su esencia teórica (Rihoux y De Meur, *et. al.* 2009: 151)

²⁰⁵ Las condiciones suficientes se ajustan al enunciado “si la configuración causal X es condición suficiente para Y, todas las instancias de X deben ofrecer también la presencia de Y”, mientras que las condiciones necesarias responden al enunciado “si X es condición necesaria para Y, todas las instancias de Y deben mostrar la presencia de X” (Pérez Liñán, 2009:20).

tabla 4.10 presenta la matriz de datos obtenida a partir de la clasificación de los períodos de gobierno según el nivel de participación legislativa de la oposición y de la codificación de las variables independientes consideradas en este estudio.

Una vez establecidos el resultado (alta participación legislativa de la oposición) y los condicionantes (variables independientes), que son categorizados dicotómicamente (1= Presente y 0= Ausente), el análisis de *Crisp Sets* lleva a cabo el proceso de minimización. Con la minimización el programa simplifica las fórmulas que contienen todas las posibles combinaciones de los factores, de esta manera, ofrece una solución mínima²⁰⁶.

A continuación, el análisis QCA efectúa la identificación de las condiciones causales suficientes mediante la construcción de la “tabla de verdad”, el análisis de contrafácticos o residuos (aquellas configuraciones para las cuales no existen casos observados), y posteriormente la identificación de configuraciones causales suficientes (Pérez Liñán, 2009). Finalmente el software empleado para el análisis comparativo (fs/QCA), presenta la solución compleja (Tabla 4.11), es decir, el modelo que explica el resultado esperado (alta participación legislativa de la oposición).

Tabla 4.11: Solución compleja e intermedia

Solución compleja e intermedia	Cobertura Fila	Cobertura Única	Consistencia
sistelect*apoyo*labparlam*rendimiento	0.60	0.60	1.00
ieo*sistelect*~apoyo*labparlam*~rendimiento	0.20	0.20	1.00
Cobertura total de la solución: 0.80			
Consistencia total de la solución: 1.00			
Fuente: Elaboración propia.			

Los resultados del QCA evidencian la existencia de “causalidad coyuntural”, es decir, que es la interacción entre las condiciones la que produce el resultado de interés; ésta se representa en el modelo con el símbolo “*” que significa “y” (Pérez Liñán, 2009). En este caso, ello implica que para que un período de gobierno cuente con una alta participación legislativa de la oposición es necesario que estén presentes un determinado conjunto de factores.

De la solución anterior se desprende que existen dos vías para obtener una alta participación legislativa de la oposición. Una de ellas se produce con la combinación de los siguientes factores: un sistema electoral proporcional, un bajo apoyo electoral al Ejecutivo provincial, una comisión de Labor Parlamentaria y un rendimiento económico provincial desfavorable.

La otra vía, está posibilitada por la combinación de los siguientes factores: presencia de la comisión de labor parlamentaria, un sistema electoral proporcional, un IEO elevado y la ausencia de las

²⁰⁶ La minimización hace referencia a: “si dos expresiones booleanas difieren solo en una condición causal y aun producen el mismo resultado, luego la condición causal que distingue a las dos expresiones puede ser considerada irrelevante y ser removida para crear una expresión combinada y más simple” (Ragin 1987: 93).

variables apoyo electoral y rendimiento económico (en este caso la ausencia implica un alto apoyo electoral del ejecutivo provincial y un rendimiento económico favorable, respectivamente).

Ambas configuraciones tienen una cobertura²⁰⁷ del 80 por ciento de los casos analizados, aunque la primera vía presentada es la que posee mayor cobertura de las dos, siendo la consistencia²⁰⁸ de la solución muy elevada (100 por ciento), por tanto pueden considerarse relevante la solución propuesta²⁰⁹.

Asimismo, la solución ofrecida por el análisis confirma que el sistema electoral proporcional, así como la presencia de la comisión de Labor Parlamentaria son condiciones necesarias, pero no suficientes para que un período de gobierno cuente con una alta participación legislativa de la oposición. Esto confirma la relevancia del diseño institucional y de las normas electorales vigentes en cada provincia.

3.4.1 Discusión de los resultados

Sin duda el hallazgo más importante es la relevancia tanto del aspecto institucional, a través de la presencia de la comisión de Labor Parlamentaria, como del sistema electoral que afecta de forma directa a la composición de la cámara y por ende a la representación efectiva de la oposición.

No obstante, como se mencionó anteriormente, ambos aspectos son condiciones necesarias para la presencia de una alta participación legislativa de la oposición pero no son suficientes. Es decir, si bien ambos aspectos están presentes en los períodos de gobierno con alta participación legislativa no garantizan por sí mismo ese resultado. A su vez, hay períodos de gobierno que cuentan con ambos atributos y sin embargo no poseen una participación legislativa elevada.

En este sentido, la ausencia de ambos atributos que, como se ha mencionado, son considerados necesarios, explica los casos de escasa participación legislativa de la oposición en algunos períodos de gobierno, como son los correspondientes a las provincias de Entre Ríos y Santa Fe. Ambas provincias cuya oposición es “débil” (según su nivel de participación legislativa) tienen un sistema electoral que privilegia el bipartidismo, en detrimento de las agrupaciones políticas de carácter minoritario que no logran obtener escaños legislativos. Asimismo, el diseño institucional favorece la concentración del poder en manos del oficialismo al no contar con una comisión de Labor Parlamentaria que garantice la representación de todos los partidos en la definición de la agenda.

²⁰⁷ La cobertura es la proporción total de casos positivos explicados y refleja la importancia empírica de los supuestos explicativos.

²⁰⁸ El nivel de consistencia significa la proporción de casos que, con cierta configuración, presentan el resultado.

²⁰⁹ Ragin (2009) ha sugerido que los valores de consistencia de una solución deben ser superiores a 0.80 para poder argumentar que una condición es “generalmente” suficiente para causar un resultado.

La primera configuración ofrecida por QCA explica los períodos de gobierno de Ruckauf-Solá (1999-2003), De la Sota (1999-2003) y Verani (1999-2003). Resulta llamativo que no sea considerado un aspecto relevante en esta configuración el IEO que es el que mide la capacidad de influencia legislativa de la oposición según su tamaño y su fragmentación. En este punto, sin duda la situación del contingente legislativo de la oposición durante el primer gobierno de De la Sota ha sido determinante, porque a diferencia de los otros períodos de gobierno que son explicados por esta configuración, no cuenta con un IEO elevado.

Por su parte, la segunda configuración ofrecida por QCA es de menor cobertura, ya que sólo explica el caso del primer período de gobierno de la provincia de Buenos Aires, correspondiente al gobernador Duhalde (1995-1999). En este período si bien el rendimiento económico era favorable y el apoyo popular del ejecutivo era elevado, ambos aspectos contrarios al sentido esperado en la investigación, al combinarse con la presencia de una oposición con un alto IEO logran el resultado esperado. Esta configuración demuestra que el tamaño y fragmentación de la oposición, reflejados en el IEO, son importantes cuando el contexto no es favorable.

Estos hallazgos son importantes para destacar la relevancia del diseño institucional y electoral, ya que las reformas acaecidas en las provincias durante estos últimos años, tanto a nivel institucional como electoral, han afectado de forma notoria a la dinámica del oficialismo-oposición. La Reforma Constitucional producida en la provincia de Córdoba en 2001 es un claro ejemplo de ello. La transformación del sistema bicameral al unicameral junto a la modificación de las normas electorales otorgó mayor control al oficialismo. Esta reforma trajo como consecuencia una disminución de la representación efectiva de la oposición en la arena legislativa, debido a la sustitución del sistema proporcional por un mixto. De hecho, tras la Reforma Constitucional, la participación legislativa de la oposición cae de un 25,7 por ciento a un 9,2 por ciento.

Recapitulación

Este capítulo ha centrado su atención en el análisis de la primera dimensión del papel legislativo de la oposición, denominada “participación legislativa”, analizando los valores que adopta el indicador PLO en las distintas legislaturas subnacionales y, llevando a cabo un análisis comparado de los casos de estudio con el objeto de determinar cuáles son los factores determinantes de la participación legislativa de la oposición.

La exploración de los datos permite observar los siguientes aspectos: en primer lugar el carácter propositivo en la actividad legislativa recae en el oficialismo, y en la mayor parte de los casos en el Ejecutivo, salvo en el Congreso de la Provincia de Buenos Aires donde las leyes sancionadas de origen oficialista fueron iniciadas en su mayoría por el contingente legislativo oficialista. En segundo lugar debe destacarse que los partidos de oposición requieren una alta representación en la

legislatura para lograr influir en la agenda legislativa, aprobando legislación o consiguiendo el tratamiento de iniciativas políticas relevantes, porque en aquellos casos en los que la representación legislativa es muy acotada su influencia legislativa se ve muy reducida. No obstante, debe destacarse el caso de la provincia de Entre Ríos donde el oficialismo (sin importar el partido político que detente el poder) se comporta como cártel legislativo e impone su mayoría. No obstante, es necesario destacar el papel desempeñado por los partidos políticos más importantes en la oposición, al ser éstos los que saquen adelante el mayor porcentaje de leyes, siendo la participación de los partidos minoritarios muy inferior.

Asimismo, puede observarse en el análisis empírico por período legislativo que el contexto político afecta los resultados de la actividad legislativa, y permite explicar los distintos niveles de participación legislativa tanto del oficialismo como de la oposición.

En el segundo apartado se llevó a cabo el análisis comparado de los casos de estudio con el fin de determinar qué factores condicionantes permiten explicar porqué algunos períodos de gobiernos presentan una alta participación legislativa de la oposición y otros no. Para ello se ha llevado a cabo un análisis cualitativo comparado de los datos (*Crisp Set*) a través del programa QCA.

El análisis realizado brinda una solución de causalidad múltiple, en la que dos configuraciones explican el nivel de participación legislativa de la oposición. Es decir, el análisis comparativo de los casos sostiene que existen dos vías para lograr que un período de gobierno cuente con una alta participación legislativa de la oposición. Una de ellas se produce con la combinación de los siguientes factores: un sistema electoral proporcional, un escaso apoyo electoral del Ejecutivo provincial, una comisión de Labor Parlamentaria y un rendimiento económico provincial desfavorable. La otra vía, está posibilitada por la combinación de los siguientes factores: presencia de la comisión de Labor Parlamentaria, un sistema electoral proporcional, un IEO elevado y la ausencia de las variables apoyo electoral y rendimiento económico (en este caso la ausencia implica un alto apoyo electoral del Ejecutivo provincial y un rendimiento económico favorable, respectivamente).

Capítulo 5: El contenido de la agenda legislativa

Introducción

Una vez analizado el nivel de participación legislativa de la oposición a nivel subnacional así como sus factores determinantes, el siguiente paso es indagar el contenido de la legislación sancionada que ha sido iniciada tanto por el oficialismo como por la oposición. En este sentido, ante la ausencia de estudios que centren su atención en el contenido de la agenda legislativa a nivel subnacional, y menos aún en perspectiva comparada, el objetivo de este capítulo es abordar la segunda dimensión del “papel legislativo de la oposición” denominada: “contenido legislativo”.

Esta dimensión, de carácter cualitativo, tiene como objetivo conocer el contenido de la agenda legislativa tanto del oficialismo como de la oposición, con la finalidad de dar respuesta a una serie de interrogantes: *¿cuál es el contenido de la legislación sancionada?, ¿es diferente la agenda legislativa de la oposición de la agenda oficialista?, ¿la legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición es de baja relevancia?, ¿hay un “patrón común” en el contenido legislativo de la legislación sancionada iniciada en patrocinio?, ¿hay diferencia entre congresos?*. Es decir, no es objeto de esta dimensión establecer los factores que determinan la sanción de un determinado tipo de legislación, sino analizar el contenido de la legislación sancionada. En este sentido, se espera que los resultados de esta investigación sirvan para generar aportes que redunden en un mayor conocimiento sobre la actividad legislativa de la oposición.

Con el propósito de dar respuesta a estas cuestiones el capítulo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se encuentra un apartado que se centra en la clasificación de las leyes. En éste se presenta la taxonomía que será utilizada en esta investigación y a continuación se mencionan las dificultades inherentes al proceso de ponderación de las leyes, inconvenientes que dificultan su aplicación. En segundo lugar se encuentra un apartado que centra su atención en el contenido de la legislación sancionada, con el objetivo de conocer las similitudes y diferencias existentes en el contenido de la agenda legislativa entre los distintos congresos provinciales y entre el oficialismo y la oposición. Finalmente se lleva a cabo una breve recapitulación.

1. La clasificación de las leyes

El análisis cuantitativo de las leyes sancionadas tiene el inconveniente de considerar similares a todas las leyes, sin embargo como no es lo mismo una norma que regula la principal actividad económica de la provincia que otra que de nombre a un puente, es conveniente realizar un análisis cualitativo de las mismas²¹⁰. Por este motivo, ante la evidente diversidad de las normas sancionadas, -como ya ha sido mencionado anteriormente-, en esta investigación se ha adoptado el criterio “contenido de la legislación” para distinguir las leyes por el asunto al que hacen referencia. La tabla 5.1 ofrece una descripción de cada una de las categorías de la taxonomía utilizada en este trabajo.

Tabla 5.1: Categorías utilizadas y criterio clasificatorio

Categoría y criterio clasificatorio	
Administrativo	Aquellas normas que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración Pública. Es el caso de convenios, tratados, leyes de autorización del Ejecutivo para ausentarse del territorio provincial entre otros.
Económico	Son las normas jurídicas que regulan la producción, la distribución, el cambio y el consumo de la riqueza generada por un sistema económico.
Honorífico	Normativas que otorgan distinciones honoríficas, gratificaciones o promueven actos conmemorativos con el propósito de promover, reconocer y estimular las virtudes y valores humanos a aquellas personas que presten o hayan prestado servicios relevantes a la sociedad.
Reglamentario	Es aquella legislación tendiente a regular materias aplicables a un número indefinido de cosas o personas teniendo por ello carácter general.
Político	Leyes que regulan las relaciones entre poderes, administraciones del Estado, organizaciones políticas, la participación ciudadana y normas electorales.
Social	Aquellas normas conducentes a garantizar el bienestar social procurando que los beneficios alcancen a todas las capas de la sociedad. Son de carácter general y pueden centrarse en las necesidades de los <i>grupos sociales</i> específicos como discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes, o pueden enfocarse en la prestación de <i>servicios públicos</i> como sanidad, pensiones, vivienda.
Cultural – Científico y Tecnológico	Normas que tienen por objeto la creación, fomento y promoción de actividades culturales, científicas y tecnológicas.
Ecológico	Legislación cuyo propósito es garantizar la preservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente, así como el establecimiento y administración de áreas naturales protegidas.
Ordenamiento territorial o urbanístico	Normativas que definen el uso y estrategia de la ocupación del suelo. Regulan la densidad y edificabilidad del territorio.
Presupuestario	Ley que asigna los recursos públicos para el desarrollo de la actividad financiera de la provincia. Constituye la previsión de los gastos e ingresos a gestionar durante un período de tiempo determinado, que en el caso de las legislaturas subnacionales de estudio coincide con el año natural. La iniciativa de estas leyes es prerrogativa del Ejecutivo.
Otros	Es aquella legislación que no corresponde a ninguna de las anteriores categorías mencionadas.

Fuente: Elaboración propia.

²¹⁰ A pesar de la relevancia de una ley, todas son el resultado legislativo de la conexión electoral entre un legislador y el destinatario de una ley, pudiendo ser una ley particularista o general.

1.1- La difícil tarea de ponderar las leyes

Durante el análisis cualitativo de la producción legislativa, el principal escollo a sortear está vinculado a la necesidad de establecer una ponderación de las leyes en función de su relevancia. Este aspecto resulta crítico debido a la dificultad de determinar de forma generalizada qué leyes son importantes y cuáles no lo son. A pesar de ello, varios autores han esbozado algunas propuestas de ponderación, entre ellas destacan las realizadas por Mayhew (1991) para el caso de Estados Unidos y Lanzaro *et al* (2000) y Zelaznick (2012) para el ámbito latinoamericano.

El índice propuesto por Mayhew (1991) constituye el primer antecedente de índices de importancia legislativa y es sugerido por el autor en un estudio cuyo objetivo es analizar la productividad del sistema político de Estados Unidos durante 1946-1990. Este índice incluye las percepciones de los académicos y la opinión pública como indicadores para establecer la importancia legislativa y fue cuestionado por varios estudios al considerar que la metodología propuesta no resolvía con claridad la relevancia o no de las leyes²¹¹.

El indicador asociado a la repercusión en la opinión pública de las leyes, fue retomado posteriormente por el trabajo realizado por Lanzaro *et al* (2000), en esta oportunidad para el caso uruguayo, en el que se propone un índice de relevancia legislativa compuesto por cinco indicadores para ponderar las leyes aprobadas durante el período 1985-2000. Los indicadores propuestos por los autores son: el contenido de la ley, las características de su tramitación, la repercusión en la opinión pública, el origen propositivo de la norma, y la votación en sala que da cuenta de la división o conflicto que provocó su sanción.

El indicador “contenido de la ley” intenta distinguir la legislación por el asunto al que hace referencia, el segundo indicador utilizado, “características de la tramitación de la ley” toma en consideración la existencia o no de un debate parlamentario durante el proceso legislativo. El tercer indicador, “repercusión de la opinión pública” hace referencia al impacto que la proposición, discusión y aprobación de la ley tiene sobre la opinión pública. El indicador “origen propositivo de la norma” se sustenta en la posición central detentada por el Poder Ejecutivo en el proceso político a partir de su rol de gobernante y de las potestades legislativas que la Constitución le atribuye. Esto implica que los proyectos de ley propuestos por el Ejecutivo deben ser considerados como un indicador de importancia política. El último indicador indaga la trascendencia de la norma a partir de las conductas adoptadas por el oficialismo y la oposición en el parlamento. El supuesto de este indicador refiere al hecho de que toda ley sancionada en forma dividida es en esencia un signo de conflicto y por tanto, de importancia política.

²¹¹ El índice propuesto por Mayhew (1991) considera importantes aquellos proyectos que hayan sido tomados por la prensa (información brindada por el *Washington Post*) como suficientemente relevantes para escribir notas en relación a los mismos, y que los académicos consideren suficientemente importantes como para escribir artículos sobre su tratamiento (Bertino, 2012)

A pesar de que los cinco criterios enunciados hacen mención a diferentes rangos de importancia legislativa, ninguno de ellos, por sí solo ofrece información suficiente como para discernir y establecer grados de importancia. Por este motivo, la integración de los cinco criterios en un índice resulta necesaria para construir una escala de grados de importancia en cuyos extremos se encontraría dos tipos ideales de legislación²¹².

Desde otra perspectiva, Zelaznik (2012) plantea la posibilidad de definir la relevancia de una ley en función de la agenda presidencial. Para ello, considera uno de los indicadores propuestos por Lanzaro, el origen de los proyectos presentados, entendiendo que todo proyecto presentado por el Ejecutivo es importante, y privilegia aquellos que se orientan hacia la agenda de gobierno, que define como económico-social²¹³. Este autor propone tres categorías para la importancia legislativa: leyes de agenda, leyes de importancia (las presentadas por el Ejecutivo pero que no forman parte de la agenda económica- social) y las leyes no importantes, (que son aquellas que no han sido presentadas por el Ejecutivo ni por el bloque oficialista, o aquellas que si bien son iniciadas por éstos se encuadran en las excepciones).

El principal inconveniente de este índice radica en la imposibilidad de aplicar esta propuesta a otros estudios, no obstante, responde de forma objetiva a los intereses formulados para esa investigación. A pesar de los esfuerzos realizados, la dificultad por establecer criterios generales y objetivos para definir la relevancia de las leyes aún está presente debido a diversos inconvenientes. Respecto a esta situación, Bertino (2014) afirma que los problemas vinculados con el establecimiento de la relevancia legislativa están asociados a 3 cuestiones críticas. La primera cuestión tiene que ver con los desacuerdos respecto a los indicadores para la medición, aquí hay dos problemas, por un lado qué indicadores usar y por otro, los costos que genera esa medición. La segunda cuestión está relacionada con la definición de para quién es importante esa ley²¹⁴. Por último, afirma que esta

²¹² A través de este índice los autores sugieren dos tipos ideales de ley, según la variación positiva o negativa de los indicadores. El primer tipo, de alta importancia: a) es una ley propuesta por el poder Ejecutivo, b) sus objetivos tienen un alcance superlativo, c) su tramitación provoca una gran repercusión pública, d) su tramitación genera un gran debate en el legislativo y e) su votación final es dividida. La segunda es una ley de baja importancia, ya que a) es propuesta por el legislativo, b) sus objetivos demuestran un alcance puntual y formal, c) su tramitación no tiene repercusión en la opinión pública, d) su tramitación carece de debate parlamentario y e) su votación final se resuelve por la unanimidad de componentes de la Cámara.

²¹³ Esta agenda propuesta por Zelaznick (2012) engloba iniciativas en 7 áreas de política pública: a) empresas públicas, b) legislación previsional, c) legislación laboral, d) legislación impositiva, e) presupuesto, f) educación y g) económicas.

²¹⁴ Las dos primeras cuestiones críticas mencionadas por Bertino (2014) sin duda están asociadas al objetivo de investigación de cada autor, por esa misma razón no existen criterios generales para ser trasladados a otros estudios.

evaluación acerca de la relevancia o no de una ley sólo puede efectuarse *ex post*, es decir, una vez que esa ley ha sido aprobada o promulgada²¹⁵.

Si bien el dilema de cómo determinar la importancia de las leyes aún no está resuelto, considerar que todas las leyes “valen lo mismo” sería un error (Bertino, 2013). Por este motivo a lo largo de este capítulo los resultados obtenidos en esta investigación serán analizados con atención, porque la sanción de determinados tipos de leyes puede dar respuesta a las diferencias encontradas entre los congresos.

2- El contenido de la agenda legislativa

La agenda legislativa es la principal herramienta estratégica que ordena el proceso legislativo del Congreso, cuya definición implica la determinación de objetivos y resultados estratégicamente relevantes y valiosos para la representación. Sin duda, la definición de la agenda implica la adopción de decisiones legislativas (informales o formales) encuadradas en un marco institucional cuyo propósito puede ser influir, modificar, alterar, transformar o regular políticas públicas. Por tanto, al analizar el contenido de la agenda legislativa se asume la existencia de objetivos, intereses, o de una serie de temas entre los cuales se priorizan unos u otros en tanto se pondera los niveles de importancia estructural o coyuntural de cada uno en su contexto social y político (Delgado – Guembes, 1992).

La definición de la agenda puede llevarse a cabo a través de de dos vías. La primera de ellas requiere un planteamiento legislativo en base a una serie de prioridades. Con qué prioridad es definido el contenido de la agenda es una cuestión que establecen los actores, ya sea porque existen criterios o pautas centrales de atención que estén dispuestos por el partido o que ellos tengan discreción amplia para establecer sus prioridades. La segunda vía no está basada en un planteamiento previo como en el caso anterior, sino que responde a cuestiones coyunturales. Es decir, el actor responde a una lógica parcialmente optimizadora de las ventajas ocasionando resultados coherentes con una actitud coyuntural que se agota en logros inmediatos y a corto plazo.

Asimismo, la agenda legislativa puede definirse combinando ambas modalidades. Es decir, si bien se fijan una serie de líneas de actuación, el contenido de la agenda legislativa puede verse afectado por circunstancias que requieran su atención o porque otros actores alteren de forma deliberada el contenido de la agenda. En este punto, hay que destacar la tarea de los medios de comunicación como formadores de la agenda y también la función realizada por la oposición, que ante la escasa influencia en la arena parlamentaria puede instalar temas en la agenda a través de la opinión pública.

²¹⁵ La última cuestión crítica mencionada por Bertino (2014) acerca de la necesidad de evaluar la relevancia de una ley *ex post* es solventada por Lanzaro *et al* (2000) con el último criterio propuesto en su índice de relevancia que hace referencia a la votación en sala que da cuenta de la división o conflicto que provocó su sanción.

No obstante, como ya ha sido comentado con anterioridad, en este capítulo no serán objeto de investigación los criterios para la adopción de un determinado contenido de la legislación o de otro; por el contrario, la finalidad es conocer cuál es el contenido de la agenda legislativa y para ello se realiza un análisis descriptivo de la legislación sancionada en las distintas legislaturas subnacionales que son objeto de estudio.

2.1- El contenido de la legislación sancionada en cada provincia

Con el objetivo de dar respuesta al primer interrogante formulado en este capítulo: *¿cuál es el contenido de la legislación sancionada?*, se presenta a continuación el análisis cualitativo de las leyes sancionadas en cada una de las legislaturas provinciales. Los datos contenidos en el gráfico 5.1 permiten establecer algunas semejanzas y diferencias entre los Congresos.

En primer lugar resulta evidente que las categorías “otros temas” (residual) y “presupuesto” son minoritarias en todas las legislaturas, la primera de ellas por el trabajo exhaustivo realizado en la clasificación, dando como resultado un número muy bajo de leyes que han quedado sin poder ser identificadas, en el segundo caso las leyes de presupuesto²¹⁶ y las complementarias al presupuesto son muy escasas, por tanto no constituyen un porcentaje significativo.

Asimismo, puede observarse el escaso porcentaje que representan las leyes de carácter ecológico en todas las provincias (cercano al 2 por ciento), reflejando la poca relevancia otorgada a esta temática a nivel legislativo. De igual manera, se observa una similitud entre todas las legislaturas en el porcentaje representado por las leyes de carácter social y en las leyes de carácter económico, estando entre las categorías más representativas. Con respecto a las leyes sociales, se observa un porcentaje estable en todos los parlamentos subnacionales (entre el 12 y el 16 por ciento) y en el caso de las económicas, si bien alcanzan valores elevados en todas las provincias, se observan algunas diferencias entre los Congresos, siendo el valor más bajo de 8,45 por ciento en Entre Ríos y el más alto de 17,05 por ciento en Río Negro.

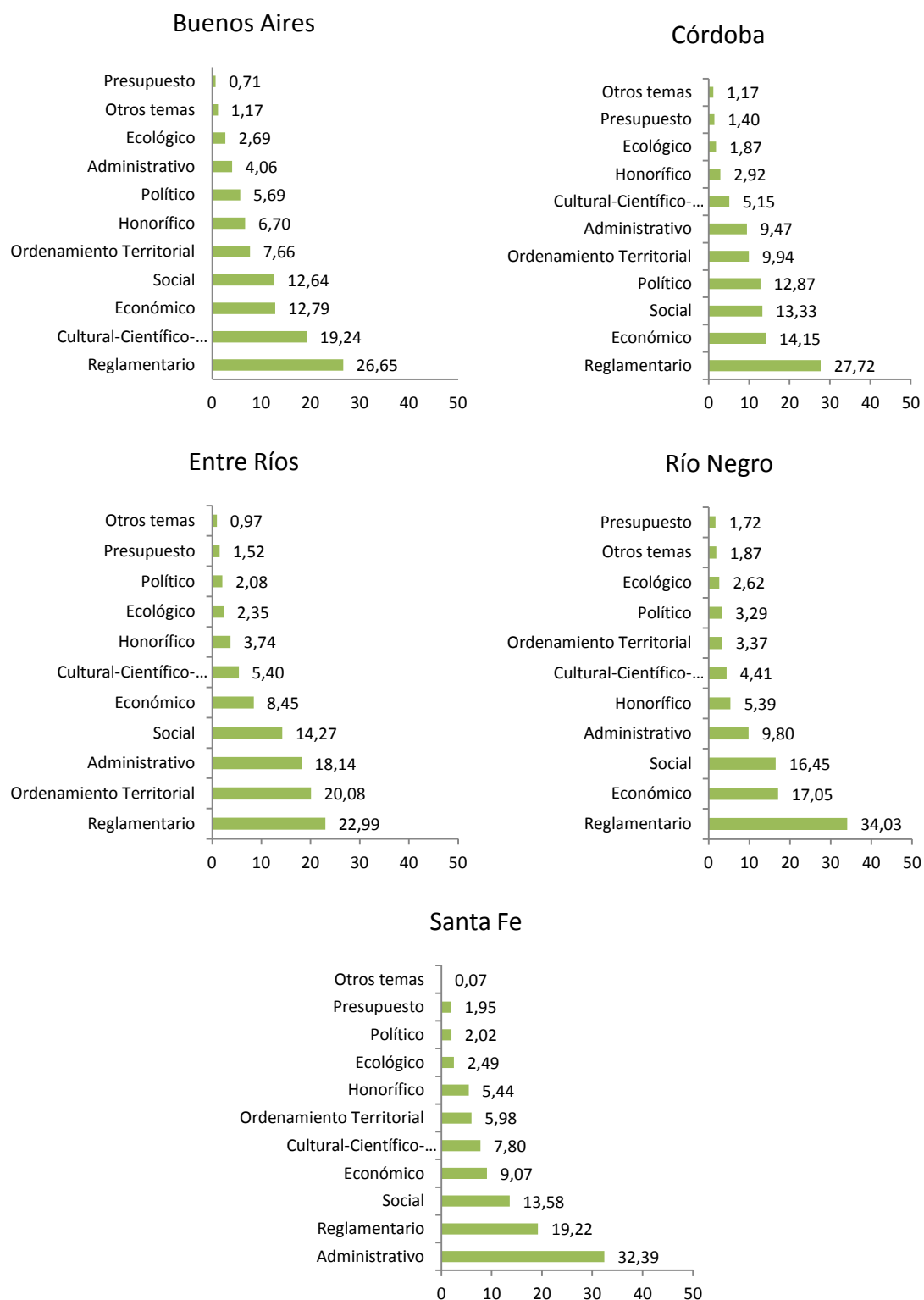
Entre las principales diferencias observadas se encuentra el porcentaje representado por las leyes de carácter cultural-científico y tecnológico en todas las provincias. En el caso de la legislatura de la provincia de Buenos Aires se aprecia un elevado porcentaje de leyes sancionadas correspondientes a esta temáticas (cercano al 20 por ciento), siendo esta una diferencia muy pronunciada con respecto al porcentaje obtenido en las demás legislaturas (entre el 4 y 7 por ciento).

A su vez, los datos permiten observar la elevada proporción de leyes administrativas que han sido sancionadas en la provincia de Santa Fe (32,39 por ciento), triplicando los niveles alcanzados en las

²¹⁶ Las leyes de presupuesto son anuales en todas las provincias argentinas, siendo a su vez el Ejecutivo el responsable de su presentación. No obstante, en cada provincia varían las prerrogativas del legislativo para realizar enmiendas al proyecto del Ejecutivo.

restantes legislaturas. Este resultado va de la mano con el elevado porcentaje de leyes sancionadas en esta provincia por el oficialismo, dejando en una posición casi marginal a la oposición, ya que este tipo de legislación suele ser sancionado principalmente por el oficialismo.

Gráfico 5.1: % de legislación sancionada en cada una de las legislaturas provinciales según su contenido



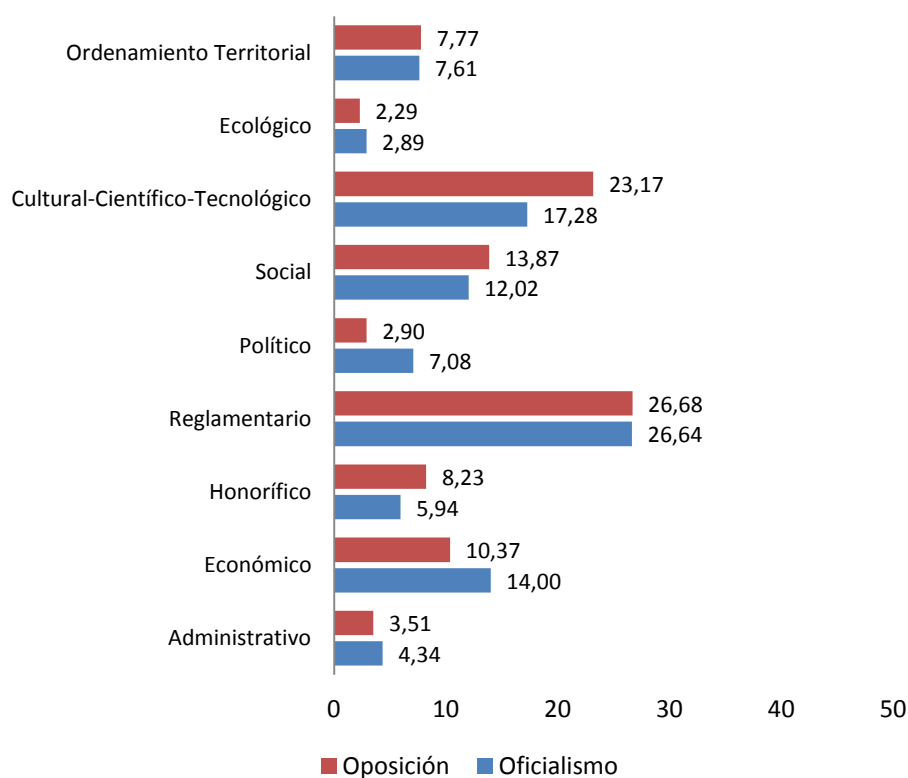
Fuente: Elaboración propia.

Los datos correspondientes a las cinco legislaturas subnacionales evidencian una agenda legislativa constituida principalmente por políticas públicas de carácter reglamentarias y de tipo regulatorio, es decir, leyes que afectan el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos y políticos. Existiendo algunas similitudes entre los congresos provinciales. Esto indica que el contenido de la agenda si bien presenta algunas disparidades entre los casos analizados no está orientado a una problemática provincial.

2.2- El contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición

A continuación, con el objeto de desglosar el análisis y hacer hincapié en el contenido de la agenda del oficialismo y de la oposición, se puede observar los gráficos 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 y 5.6 correspondientes a cada una de las legislaturas provinciales. El objetivo de este análisis es observar las diferencias y similitudes existentes en la agenda legislativa de cada uno de los actores (oficialismo y oposición) en los cinco congresos que son objeto de estudio, con la finalidad de dar respuesta a la pregunta formulada anteriormente, *¿existen diferencias en el contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición?* En este caso se excluyen del análisis las categorías correspondientes a “otros temas” y “presupuesto” por no ser significativas en el primer caso, y en el segundo por tratarse de una prerrogativa del Ejecutivo. A su vez, la categoría “oposición” incluye en esta oportunidad a las leyes sancionadas que han sido iniciadas por ésta en solitario y a las leyes que han sido iniciadas en patrocinio, tanto opositor como cooperativo.

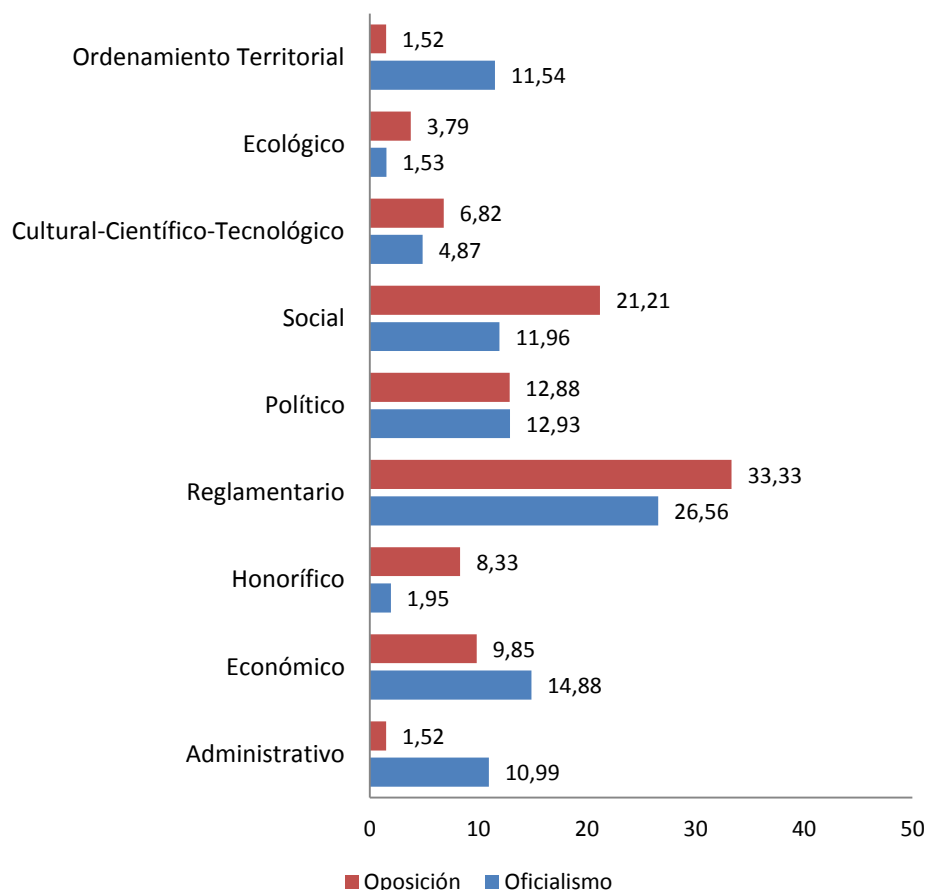
Gráfico 5.2: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo –oposición) en la legislatura de la provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico 5.2 evidencia que el contenido de la legislación sancionada en la legislatura de la provincia de Buenos Aires no presenta diferencias según su origen (oficialismo – oposición). No obstante, pueden observarse algunas divergencias en las leyes económicas y políticas, ambas de gran relevancia y que han sido iniciadas en mayor proporción por el oficialismo. Por el contrario, las leyes de carácter cultural, científico y tecnológico y las honoríficas han sido iniciadas en mayor proporción por la oposición.

Gráfico 5.3: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Córdoba

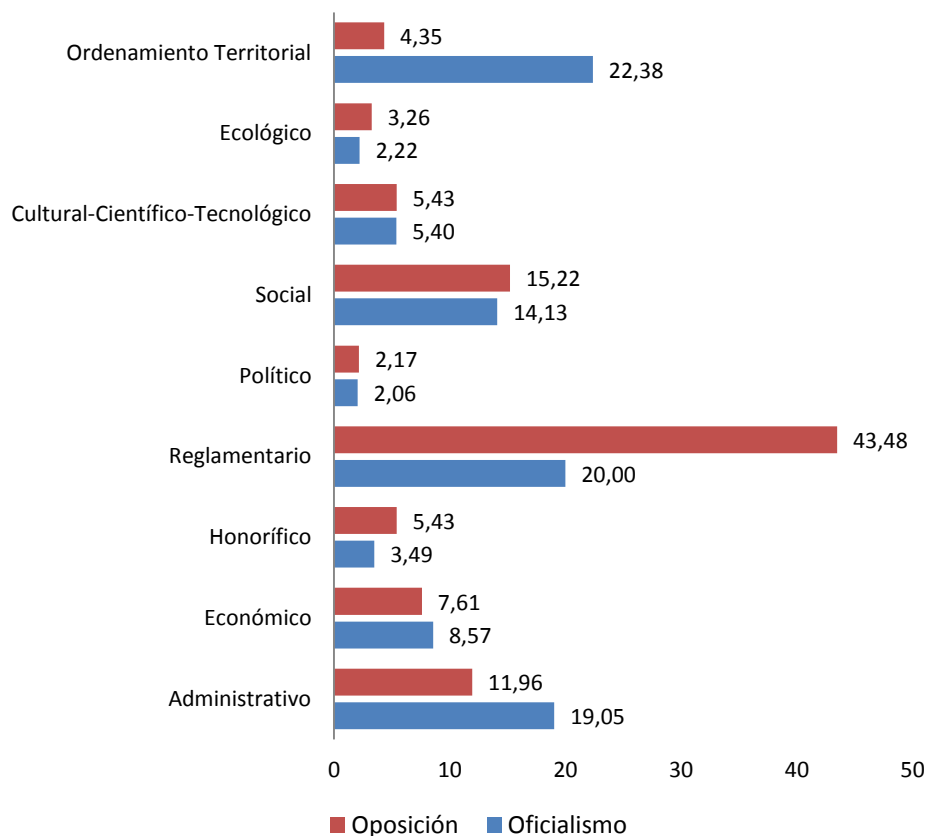


Fuente: Elaboración propia.

En la legislatura cordobesa el escenario es distinto al presentado anteriormente en Buenos Aires. En este caso, como puede apreciarse en el gráfico 5.3, no se observan tantas similitudes en el contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición, por el contrario, los datos contenidos en el gráfico evidencian una mayor proporción de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el oficialismo de carácter administrativo, ordenamiento territorial y económico. En cambio, la oposición ha iniciado en mayor proporción leyes de carácter ecológico, cultural, científico y tecnológico, social, reglamentario y honorífico. Estos datos permiten extraer algunas conclusiones, en primer lugar se observa la amplitud de temas que abarca la agenda legislativa de la oposición, destacando las leyes de tipo regulatorio y compensatorio, otorgando un carácter influyente a la

legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición, a pesar de no ser elevada la participación legislativa de ésta, como ha sido demostrado en el capítulo anterior.

Gráfico 5.4: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Entre Ríos



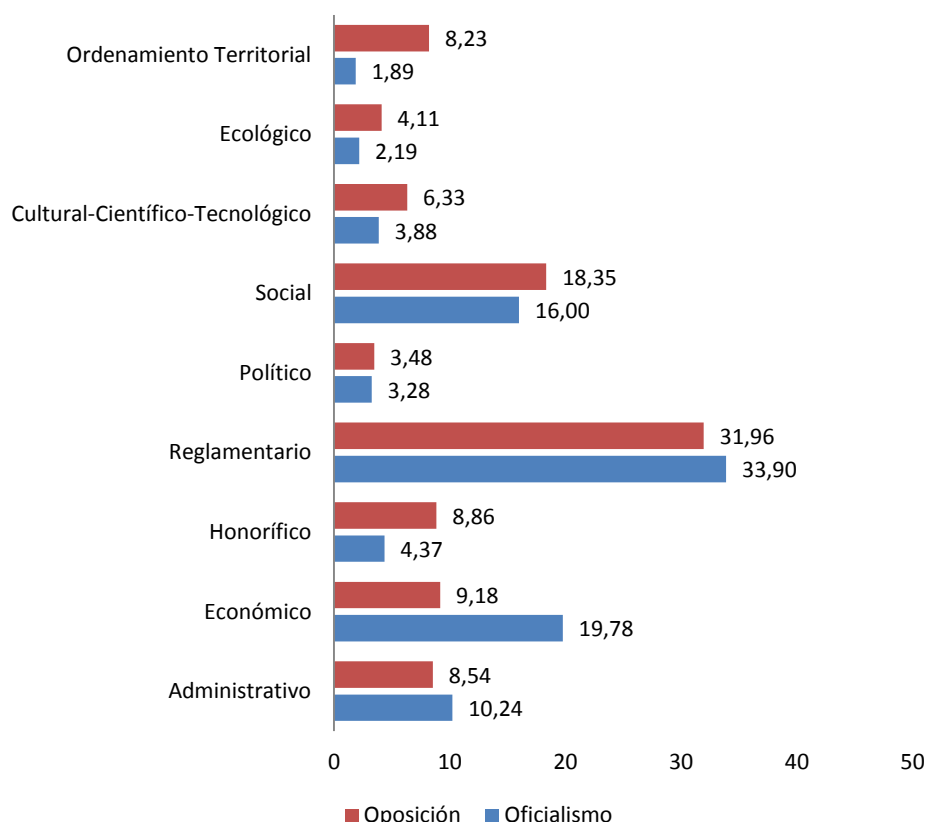
Fuente: Elaboración propia.

Los datos contenidos en el gráfico 5.4 correspondientes a la legislatura entrerriana demuestran la existencia de una agenda legislativa con contenidos similares tanto para el oficialismo como para la oposición. Sin embargo, es pertinente destacar dos casos, en primer lugar la oposición presenta un porcentaje mucho mayor de leyes reglamentarias que el oficialismo, siendo a su vez el tema de mayor importancia en la agenda legislativa de la oposición. En segundo lugar, hay que resaltar la elevada proporción de legislación sancionada que ha sido iniciada por el oficialismo correspondiente a la categoría “ordenamiento territorial”, constituyendo junto a las leyes de carácter administrativo y reglamentario los principales temas de la agenda legislativa oficialista.

A continuación, en el gráfico 5.5 se puede observar que la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición en la provincia de Río Negro es similar, siendo las leyes reglamentarias las más importantes para ambos actores. No obstante, pueden apreciarse algunas diferencias, en primer lugar destaca la elevada proporción de leyes económicas que han sido iniciadas por el oficialismo (19,78 por ciento), constituyendo junto a las leyes reglamentarias y sociales el núcleo de la agenda legislativa, destacando su carácter regulatorio y compensatorio. Asimismo, se puede apreciar la

elevada proporción de legislación correspondiente a la categoría “ordenamiento territorial” que ha sido iniciada por la oposición frente la iniciada por el oficialismo (8,23 por ciento y 1,89 por ciento respectivamente). A su vez, es pertinente mencionar la baja proporción de leyes políticas que han sido sancionadas en esta legislatura representando aproximadamente el 3 por ciento de la legislación para cada uno de los actores (oficialismo y oposición).

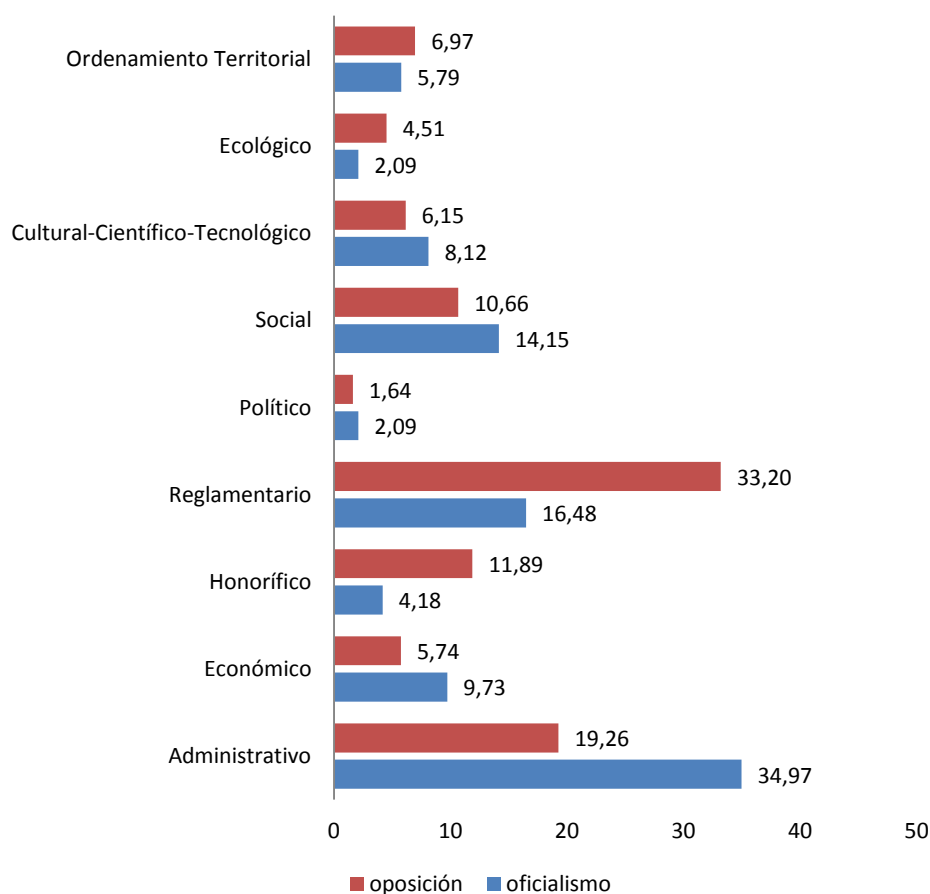
Gráfico 5.5: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Río Negro



Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 5.6 se puede apreciar que el contenido de la agenda legislativa de la oposición y del oficialismo en la legislatura santafesina es similar, si bien existen algunas diferencias, las leyes de carácter administrativo, reglamentario y social constituyen los principales temas de la agenda para ambos actores. Sin embargo, se observan algunas diferencias en cuanto a la proporción de legislación iniciada por cada uno de los actores en algunas categorías, así se distingue una proporción notoriamente mayor de legislación sancionada que ha sido iniciada por el oficialismo de carácter administrativo. De igual manera, se observa un mayor porcentaje de leyes de tipo reglamentario que han sido iniciadas por la oposición, duplicando al porcentaje registrado por el oficialismo (33,20 por ciento y 16,48 por ciento respectivamente). Una vez más, hay que resaltar la baja proporción de leyes de carácter político sancionadas que han sido iniciadas tanto por el oficialismo como por la oposición, al igual que en las provincias de Río Negro y Entre Ríos.

Gráfico 5.6: % de legislación sancionada según su contenido y origen (oficialismo – oposición) en la legislatura de la provincia de Santa Fe



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de los gráficos anteriores permite extraer una serie de conclusiones acerca del contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición. En primer lugar los datos demuestran que la afirmación acerca de la existencia de una agenda dual, que compite por ser sancionada es incorrecta. Es decir, hay una agenda legislativa con objetivos comunes tanto para el oficialismo como para la oposición, demostrando que la diferencia entre éstos no radica en el contenido de sus propuestas.

En segundo lugar, hay que destacar la amplitud de temas que abarca la agenda legislativa. Si bien hay temas que concentran en mayor medida la atención tanto del oficialismo como la oposición (asuntos reglamentarios principalmente), el abanico de asuntos legislativos abordados por ambos actores refleja la existencia de una agenda sistémica, es decir, una agenda integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente (Birkland, 2006).

2.3 El contenido de la agenda legislativa según el tipo de oposición

Con el objeto de conocer si existe relación entre el contenido de la legislación sancionada y el tipo de oposición (según su nivel de participación, pudiendo ser débil o influente), a continuación se presenta una tabla de contingencia. En la tabla 5.2 se puede observar el porcentaje de legislación sancionada según su contenido en las legislaturas distinguiendo aquellas cuya oposición es débil o influente, tal como se mencionó en el capítulo 4. A su vez, se presenta el análisis de chi-cuadrado y el coeficiente de contingencia para determinar si existe relación entre ambas variables y la fortaleza de la misma. Tal como puede observarse se advierte una relación entre ambas variables, siendo el valor de chi-cuadrado=,000 y el CC=,000.

Tabla 5.2: Tabla de contingencia Contenido de la legislación * Tipo de oposición (Nivel de participación)

		Tipo de Oposición		Total
		Débil	Influente	
Administrativo	N	728	177	905
	% del total	11,4%	2,8%	14,2%
Económico	N	480	317	797
	% del total	7,5%	5,0%	12,5%
Honorífico	N	179	158	337
	% del total	2,8%	2,5%	5,3%
Reglamentario	N	911	758	1669
	% del total	14,3%	11,9%	26,2%
Político	N	154	157	311
	% del total	2,4%	2,5%	4,9%
Social	N	512	376	888
	% del total	8,0%	5,9%	13,9%
Cult-Cient-Tecn	N	331	306	637
	% del total	5,2%	4,8%	10,0%
Ecológico	N	93	65	158
	% del total	1,5%	1,0%	2,5%
Ord. Territorial	N	352	163	515
	% del total	5,5%	2,6%	8,1%
Presupuesto	N	58	31	89
	% del total	,9%	,5%	1,4%
Otros temas	N	21	45	66
	% del total	,3%	,7%	1,0%
N= Total de casos	N	3819	2553	6372
	% del total	59,9%	40,1%	100%
Chi-cuadrado de Pearson	Sig. ,000			
Coef. de Contingencia	Sig. ,000			

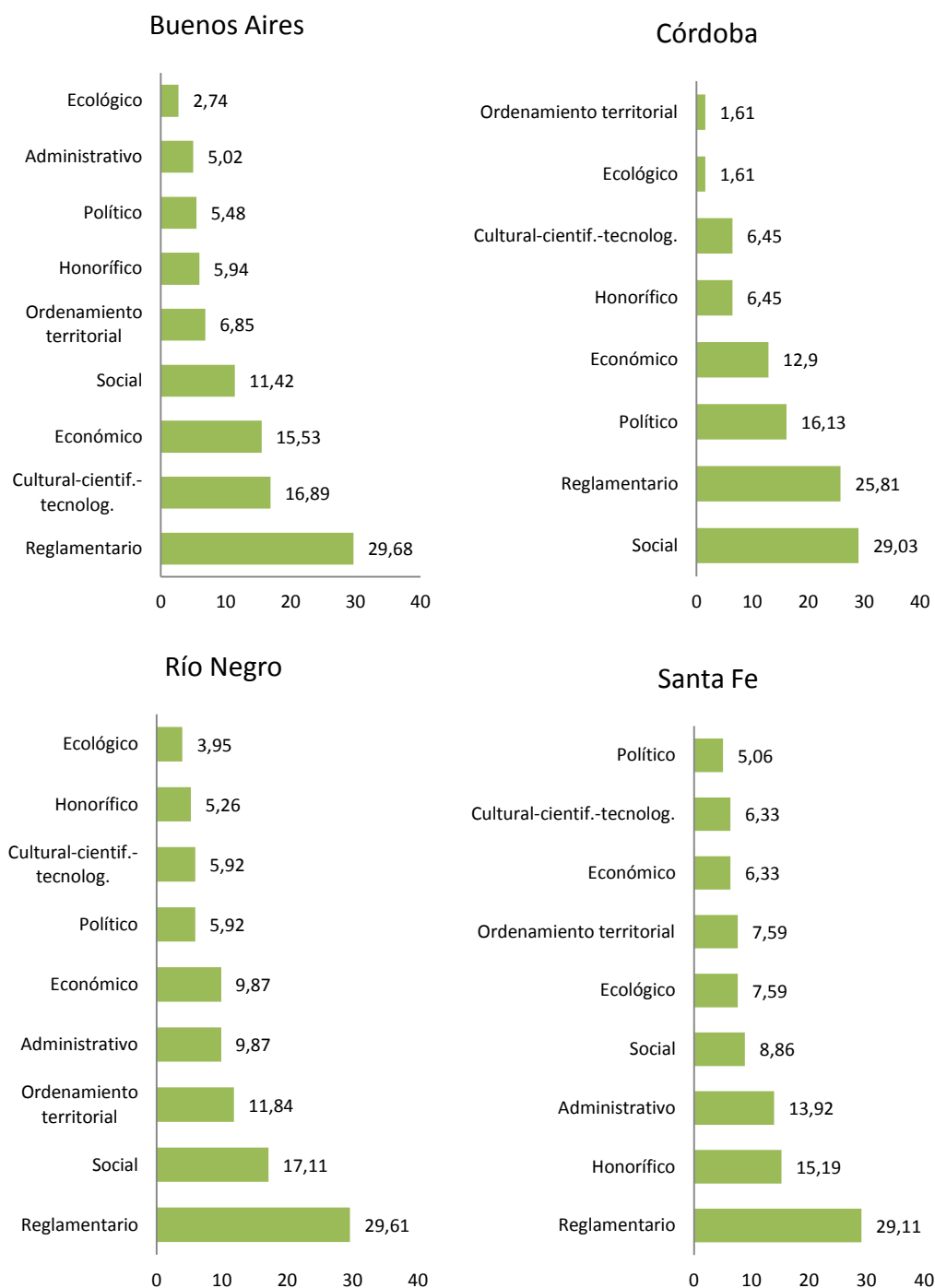
0 casillas (,0%) tienen una frecuencia esperada inferior a 5. La frecuencia mínima esperada es 26,44.

2.4 El contenido de la agenda legislativa iniciada en copatrocinio

El análisis del copatrocinio legislativo aporta información acerca del grado de cooperación política que existe en las legislaturas subnacionales, porque permite apreciar los vínculos que se forman en la arena legislativa entre los legisladores de distintos partidos al iniciar legislación en forma conjunta. No obstante, no sólo se puede conocer el grado de cooperación política sino también las áreas que son susceptibles de conformar consensos. Es decir, el análisis del contenido de la legislación que ha

sido iniciada en copatrocinio es útil para saber si hay ciertos asuntos legislativos que generan mayor cooperación que otros. Por tanto, al hacer hincapié en el contenido de la legislación iniciada en copatrocinio se pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: *¿hay un “patrón común” en el contenido legislativo de la legislación iniciada en copatrocinio?*

Gráfico 5.7: % de la legislación sancionada iniciada en copatrocinio según su contenido (1995-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 5.7 se puede observar el porcentaje de legislación sancionada en copatrocinio según su contenido en cada una de las provincias durante todo el período de estudio. La legislación sancionada que ha sido iniciada en forma conjunta en la legislatura entrerriana no está representada debido al escaso número de casos, siendo mayoritariamente leyes de tipo reglamentarias.

El análisis de los datos contenidos en el gráfico 5.7 evidencia que no hay un tema en particular que sea susceptible de cooperación legislativa, sino que hay una amplia variedad de asuntos legislativos que presentan copatrocinio. En este sentido, se puede afirmar que no está definida una agenda específica de leyes susceptibles de copatrocinio, sino que éste se produce cuando una ley en particular es considerada objeto de interés por los distintos autores. No obstante, es pertinente destacar que la legislación iniciada en copatrocinio en la legislatura de la provincia de Santa Fe no incluye a las leyes más “relevantes” ya que las propuestas legislativas en materia política y económica son presentadas por el oficialismo que cuenta con una mayoría sólida para sacar adelante estos asuntos.

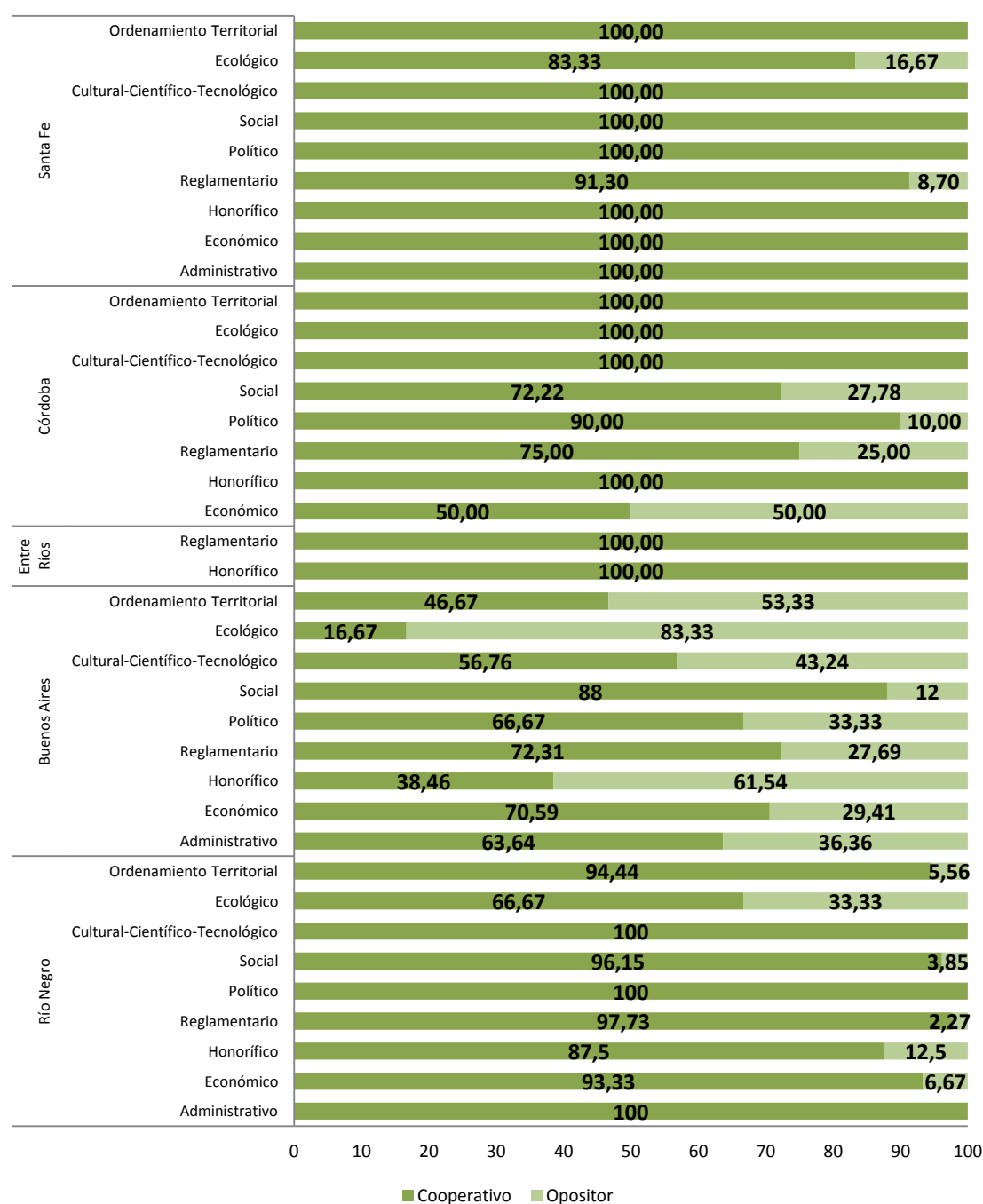
Con el objeto de comprender las dinámicas de cooperación política que se llevan a cabo en el parlamento, a continuación se presenta el gráfico 5.8 en el que se puede apreciar el porcentaje de legislación iniciada según el tipo de copatrocinio (opositor o cooperativo) y desagregado según el asunto o contenido de la misma. De esta manera se intenta comprobar si hay áreas legislativas que son susceptibles de cooperación entre el oficialismo y la oposición o si por el contrario, hay asuntos legislativos que sólo son objeto de interés del bloque opositor que decide iniciar legislación en forma conjunta.

Asimismo, con este análisis se pretende comprobar el argumento sostenido por Von Beyme (1987:41-42) quien advirtió que aquellas iniciativas cuyo contenidos eran muy cercanos al núcleo ideológico de los partidos (por ejemplo concepciones sobre distribución de la riqueza o derechos de participación) presentaban menores niveles de cooperación de los partidos opositores durante el proceso legislativo, mientras que aquellas cuestiones relacionadas con el desarrollo del sistema legal, la creación de nuevas instituciones (medidas reglamentarias) registraban altos niveles de cooperación entre el partido de gobierno y el bloque opositor al ser las categorías más neutrales con respecto a la ideológica de los partidos.

La información proporcionada por el gráfico 5.8 deja en evidencia una vez más la cooperación legislativa entre el oficialismo y la oposición en la mayoría de la legislación sancionada, asimismo se observa cooperación legislativa en todas las áreas legislativas. En el caso de la provincia de Santa Fe, hay un mayor porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio entre partidos que componen el bloque de la oposición en asuntos ecológicos (16,67 por ciento). Es interesante analizar el caso de la provincia de Córdoba, ya que en ésta el porcentaje de legislación iniciada en copatrocinio opositor es elevado en leyes económicas, sociales, reglamentarias y políticas

lo que refleja una influencia del bloque opositor notoria, aunque hay que tener en cuenta que los partidos tradicionales son quienes concentran el mayor porcentaje de participación sobre la legislación sancionada. En la legislatura rionegrina las leyes de carácter ecológico son aquellas que presentaron un mayor porcentaje de copatrocinio opositor, siendo el resto de los asuntos iniciados en copatrocinio cooperativo. Finalmente Buenos Aires refleja altos niveles de patrocinio opositor en todos los asuntos legislativos, destacando en particular la legislación de carácter ecológico, honorífico y urbanístico o de ordenamiento territorial.

Gráfico 5.8: % de legislación iniciada según el tipo de patrocinio y el contenido de la legislación (por provincia).



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, el análisis descriptivo de los datos permite afirmar que la cooperación legislativa entre los partidos de oposición y el oficialismo es la variante más frecuente entre ambas modalidades de copatrocinio (opositor y cooperativo), siendo una característica que refleja el compromiso político de ambas fuerzas por sacar la legislación adelante, no limitándose al asunto legislativo y estableciendo vínculos entre los legisladores para garantizar el consenso.

Recapitulación

En este capítulo se ha llevado a cabo un análisis descriptivo del contenido de la agenda legislativa en las legislaturas subnacionales que son objeto de estudio. Para ello se ha presentado en primer lugar la taxonomía aplicada en esta investigación con la finalidad de clasificar las leyes sancionadas según el contenido legislativo de las mismas. A continuación se realizó el análisis cualitativo de la participación legislativa de la oposición, con el objeto de establecer similitudes y diferencias con el oficialismo y entre los congresos.

El análisis cualitativo de la legislación permite extraer una serie de conclusiones acerca del contenido de la agenda legislativa. En primer lugar hay que destacar que los legisladores miembros de la oposición promueven leyes principalmente de regulación y compensación, en particular aquellas de tipo reglamentario o social, contradiciendo la idea generalizada de la escasa relevancia de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por la oposición.

En segundo lugar los datos demuestran que la afirmación acerca de la existencia de una agenda dual, que compite por ser sancionada es incorrecta. Es decir, hay una agenda legislativa con objetivos comunes tanto para el oficialismo como para la oposición, demostrando que la diferencia entre éstos no radica en el contenido de sus propuestas. Asimismo, hay que destacar la amplitud de temas que abarca la agenda legislativa. Si bien hay temas que concentran en mayor medida la atención tanto del oficialismo como la oposición (asuntos reglamentarios principalmente), el abanico de asuntos legislativos abordados por ambos actores refleja la existencia de una agenda sistémica que contempla múltiples cuestiones que son percibidas como merecedoras de atención pública.

Asimismo, es pertinente destacar que se observa una relación entre el contenido de la legislación sancionada y el tipo de oposición (según su nivel de participación, pudiendo ser débil o influyente). Es decir, tomando en consideración la clasificación propuesta en el capítulo anterior de la oposición según su nivel de participación, se analizó la legislación sancionada en cada una de estas legislaturas encontrando una relación estrecha entre ambas variables (contenido de la legislación y tipo de oposición).

Finalmente, con el objeto de conocer si hay asuntos legislativos que son susceptibles de ser iniciados en copatrocinio se lleva a cabo un análisis del contenido de la legislación que ha sido

sancionada en copatrocinio. Los datos confirmaron que no hay una agenda legislativa específica de leyes susceptibles de copatrocinio, sino que éste se produce cuando una ley en particular es considerada objeto de interés por los distintos autores.

Una vez analizado la participación legislativa y el contenido de dicha legislación, en el siguiente capítulo se aborda la tercera y última dimensión del papel legislativo de la oposición, denominada estrategia legislativa. Esta dimensión tiene como finalidad analizar las características de las redes de cooperación conformadas entre los legisladores de distintos partidos en cada una de las legislaturas al iniciar legislación en forma conjunta.

Capítulo 6: Análisis de redes de cooperación legislativa

Introducción

En este capítulo se lleva a cabo el análisis de la tercera dimensión del “papel legislativo de la oposición”, denominada “*estrategia legislativa*”. Esta dimensión hace referencia al comportamiento que adopta la oposición en su accionar legislativo con el objeto de sacar adelante su agenda, siendo el indicador “*redes de cooperación legislativa*” el utilizado para analizar las características de las redes de cooperación conformadas entre los legisladores de distintos partidos en cada una de las legislaturas al iniciar legislación en forma conjunta.

La presentación de leyes en forma conjunta, también denominada copatrocinio o “*cospponsorship*”, es sin duda una de las estrategias legislativas utilizadas por los parlamentarios para la aprobación de las iniciativas, esta estrategia genera el establecimiento de lazos cooperativos en una cohorte legislativa dando origen de esta manera a una red política²¹⁷. Estas redes políticas derivadas de la legislación presentada en coautoría reflejan una conexión desarrollada por los legisladores durante su tarea parlamentaria. La iniciación de legislación y la búsqueda de compañeros (*cospponsor*) para proponer políticas es un componente importante de la vida del Congreso y exige un esfuerzo proactivo por parte de los legisladores, esta actividad, a su vez, promueve el flujo de información entre los parlamentarios y la creación de confianza mutua (Aleman, 2009). Por tanto, el análisis de los patrones de cooperación establecidos entre los legisladores es un recurso valioso de información sobre las conexiones sociales que éstos desarrollan en el Congreso porque la introducción conjunta

²¹⁷ Una red se define como un tipo de relación específica que une un conjunto definido de personas, objetos o hechos. A su vez, una red se puede representar en forma de uno o varios grafos en el cual los nodos representan individuos (en este caso legisladores) y las aristas relaciones entre ellos.

de legislación refleja un esfuerzo común para cambiar la política, así como una relación estable de trabajo.

Este análisis parte del supuesto que afirma que la cooperación legislativa es producto de la búsqueda de mayorías y consensos. Estos acuerdos logran establecerse producto de la voluntad y el compromiso político de los actores con la finalidad de sacar adelante la agenda legislativa. Sin embargo, este espíritu conciliador debe ser común en ambos actores, porque un oficialismo conciliador con voluntad de establecer acuerdos no puede relacionarse con una oposición recalcitrante que sólo intente bloquear las iniciativas oficialistas. De igual manera, una oposición con la voluntad de establecer acuerdos que permitan establecer lazos de cooperación no puede hacer nada frente a un oficialismo que se comporta como “cártel legislativo”.

Tomando en consideración esta premisa, el objetivo de este capítulo es analizar de forma empírica las redes de cooperación legislativa derivadas de la legislación iniciada en copatrocinio en cada una de las legislaturas que son objeto de estudio, para ello se utiliza el análisis de redes como técnica de análisis más propicia para el conocimiento de los vínculos formados entre los legisladores durante su actividad legislativa. Esta técnica permite mapear, visualizar y explicar el comportamiento de los individuos como resultado de su participación en una determinada estructura social, en este caso, en el seno de los parlamentos subnacionales²¹⁸.

El análisis de esta dimensión intenta dar respuesta a las siguientes cuestiones: *¿el copatrocinio legislativo es una estrategia frecuente de la oposición?, ¿las redes de cooperación legislativa están integradas sólo por partidos de la oposición?, ¿los partidos políticos tradicionales ejercen un rol principal en las redes de cooperación legislativa?* Sin embargo, no es objeto de este capítulo determinar qué factores influyen en la iniciativa conjunta de leyes, sino comprobar si el “*cosponsorship*” es una estrategia esgrimida con frecuencia por los partidos de la oposición para sacar adelante la agenda legislativa, y conocer las características de las redes de cooperación legislativa que se conforman en la arena parlamentaria durante el trabajo conjunto.

El presente capítulo se estructura en dos grandes apartados: el primero de ellos presenta en primer lugar datos de copatrocinio legislativo en las legislaturas subnacionales, distinguiendo por un lado el porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada por la oposición en solitario (por un solo partido de la oposición) y en copatrocinio, y por otro, diferenciando la legislación iniciada en copatrocinio opositor (entre distintos partidos del bloque opositor) y copatrocinio cooperativo (entre miembros del bloque opositor y del gobierno). A continuación se realiza una clasificación de

²¹⁸ El análisis de las redes sociales es una aproximación al estudio de la realidad social inaugurada por antropólogos británicos en los años cincuenta. Desde entonces, esta aproximación se ha beneficiado de los desarrollos de la teoría de grafos, de la estadística, la ciencia política, etc. constituyendo en la actualidad una aproximación interdisciplinaria en rápido crecimiento (Requena Santos, 1994) En los últimos años el análisis de redes ha cobrado mucha visibilidad en la Ciencia Política, multiplicándose el número de trabajos que centran su atención en áreas tan disímiles como son la colaboración entre legisladores, o las redes de colaboración internacional.

la oposición tomando como referencia los niveles de participación legislativa, proporcionados en el capítulo 4 y los niveles de cooperación legislativa que se obtienen del porcentaje de legislación iniciada en copatrocinio. Posteriormente se analiza la participación de los partidos políticos sobre la legislación iniciada en copatrocinio con la finalidad de conocer a los partidos políticos con mayor interés en establecer lazos de cooperación.

El segundo apartado está relacionado con el análisis de las redes de cooperación conformadas en las legislaturas y se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se señalan algunos aspectos del análisis de redes así como del tratamiento de los datos, posteriormente se presenta el análisis de las redes de cooperación legislativa en cada una de las legislaturas provinciales. Por último se realiza una breve recapitulación.

1. El copatrocinio legislativo. Análisis empírico

1.1 Participación legislativa de la oposición. Leyes iniciadas en solitario y en copatrocinio

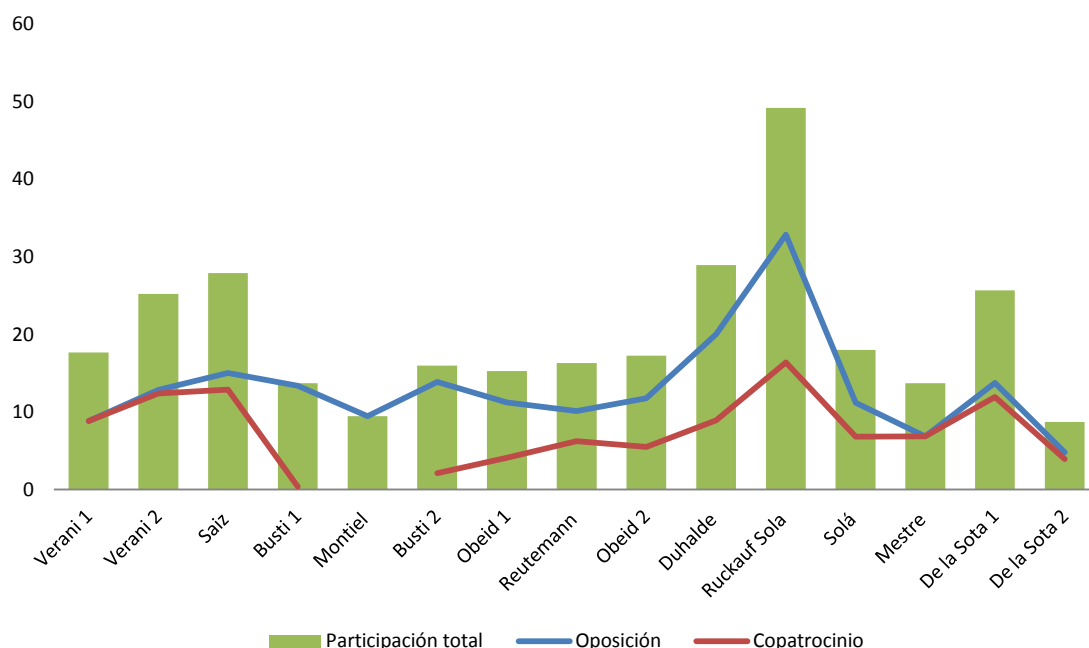
En la literatura politológica diversos autores se han encargado de mostrar que aquellos legisladores que inician legislación en copatrocinio tienen más probabilidades de éxito (Tam Chao y Fowler: 2010; Aleman, 2009; Kirkland, 2011; Aleman y Calvo, 2010). A su vez, estos autores afirman que dicha probabilidad de éxito se acrecienta cuando cuenta con la firma de un legislador del oficialismo. Sin embargo, a pesar de ser destacada la relevancia del copatrocinio legislativo, ésta ha no ha sido abordada empíricamente a nivel subnacional. Por tanto, en este apartado el objetivo está centrado en conocer la frecuencia con que los partidos de la oposición deciden iniciar legislación en forma conjunta con miembros de otros partidos, conformando lazos de cooperación legislativa en las legislaturas provinciales que son objeto de estudio.

Con la finalidad de dar respuesta al primer interrogante sobre la frecuencia con que es utilizado el copatrocinio legislativo por la oposición, se presenta el gráfico 6.1 en el que se puede apreciar el porcentaje total de participación legislativa de la oposición en cada uno de los períodos de gobierno y el porcentaje que representa a su vez la participación de la oposición en solitario (un solo partido opositor) y la participación de la oposición en la legislación que ha sido iniciada en copatrocinio.

Los datos contenidos en el gráfico 6.1 demuestran que el porcentaje de legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio representa en algunos casos el 50 por ciento aproximadamente de la participación total, como es el caso de los 3 períodos de gobierno de la provincia de Río Negro y Córdoba, lo que refleja que la cooperación es una estrategia legislativa frecuente utilizada por la oposición para participar en la elaboración de las políticas públicas. En la provincia de Buenos Aires se observa que el porcentaje de legislación iniciada en copatrocinio representa un porcentaje importante, sin embargo en menor medida de los casos anteriormente mencionados. En los 3 períodos de gobierno de la provincia de Buenos Aires la oposición ha contado con una

participación legislativa mayor al resto de las provincias, asimismo esta oposición ha contado con mayor influencia legislativa para enfrentarse en solitario al gobierno sin necesidad de establecer lazos de cooperación, influencia que está relacionada con el tamaño del bloque opositor en la legislatura.

Gráfico 6.1: % de Participación legislativa de la oposición en solitario, en copatrocinio y total (por período de gobierno)



	Oposición	Copatrocinio	Participación total
Verani 1995-1999	8,84	8,84	17,68
Verani 1999-2003	12,83	12,39	25,22
Saiz 2003-2007	15,02	12,88	27,90
Busti 1995-1999	13,37	0,34	13,71
Montiel 1999-2003	9,43	-	9,43
Busti 2003-2007	13,87	2,10	15,97
Obeid 1995-1999	11,22	4,06	15,28
Reutemann 1999-2003	10,09	6,22	16,31
Obeid 2003-2007	11,77	5,47	17,24
Duhalde 1995-1999	20,03	8,92	28,95
Ruckauf Sola 1999-2003	32,85	16,36	49,21
Solá 2003-2007	11,17	6,80	17,97
Mestre 1995-1999	6,85	6,85	13,70
De la Sota 1999-2003	13,75	11,90	25,65
De la Sota 2003-2007	4,79	3,89	8,68

Fuente: Elaboración propia.

Sin duda, la oposición en la legislatura entrerriana se destaca por su carácter marginal, al no contar con un porcentaje significativo de participación legislativa ni en solitario ni en copatrocinio, siendo a su vez la única provincia que cuenta con un período de gobierno en el que no se sancionó ninguna ley que haya sido iniciada en copatrocinio. El carácter marginal de la oposición en la provincia de Entre Ríos no sólo afecta su posibilidad de sancionar legislación sino que también influye en su poder de negociación con el oficialismo que se comporta como “cártel legislativo” al poseer mayoría legislativa, siendo este un aspecto común en el partido de gobierno de esta provincia, sin importar el partido político que se encuentre en el poder. Por tanto, la frecuencia de

la cooperación legislativa como estrategia de participación de la oposición es muy reducida en el segundo período de gobierno de Busti (2003-2007) y prácticamente nula en los dos anteriores.

1.2 Clasificación de la oposición según su nivel de participación legislativa y de cooperación legislativa

Tomando en consideración la clasificación propuesta en el capítulo 4 que distingue entre una oposición influyente o débil según el porcentaje de participación legislativa de la oposición (según sea superior o inferior a la media) en este capítulo se añade una categoría a la clasificación. Así, a la distinción entre oposición influyente y débil se suma la diferenciación entre una oposición cooperativa o no según su nivel de participación en la legislación iniciada en copatrocinio.

Ambas dimensiones de esta clasificación (participación legislativa y cooperación legislativa) dan como resultado tres tipos de oposición. En primer lugar se encuentra la oposición influyente y cooperativa, es decir, aquella que tiene un porcentaje de participación legislativa y un porcentaje de legislación iniciada en copatrocinio superior a la media, lo que evidencia que la estrategia de cooperación legislativa está asociada a una mayor influencia legislativa. En segundo lugar se ubica aquella oposición que no ha establecido lazos de cooperación legislativa con otros partidos de forma frecuente y posee una escasa influencia en la actividad legislativa, tornándose en una oposición débil. Por último, se observa el caso de la oposición correspondiente al período de gobierno de Verani (1995-1999) que posee un porcentaje de participación legislativa levemente inferior a la media (17,7 por ciento) y un porcentaje de legislación iniciada en copatrocinio superior a la media.

Tabla 6.1: Clasificación de la oposición según su nivel de participación y de cooperación legislativa

	Cooperativo (+ del 7,13%)	No Cooperativo (-del 7,13%)
Influyente (+ del 20,23%)	Duhalde (1995-1999) Ruckauf-Solá (1999-2003) De la Sota (1999-2003) Verani (1999-2003) Saiz (2003-2007)	
Débil (- del 20,23%)	Verani (1995-1999)	Busti (1995-1999) Montiel (1999-2003) Busti (2003-2007) Obeid (1995-1999) Reutemann (1999-2003) Obeid (2003-2007) Solá (2003-2007) Mestre (1995-1999) De la Sota (2003-2007)

Fuente: Elaboración propia.

1.3 El copatrocinio legislativo ¿exclusividad de la oposición?

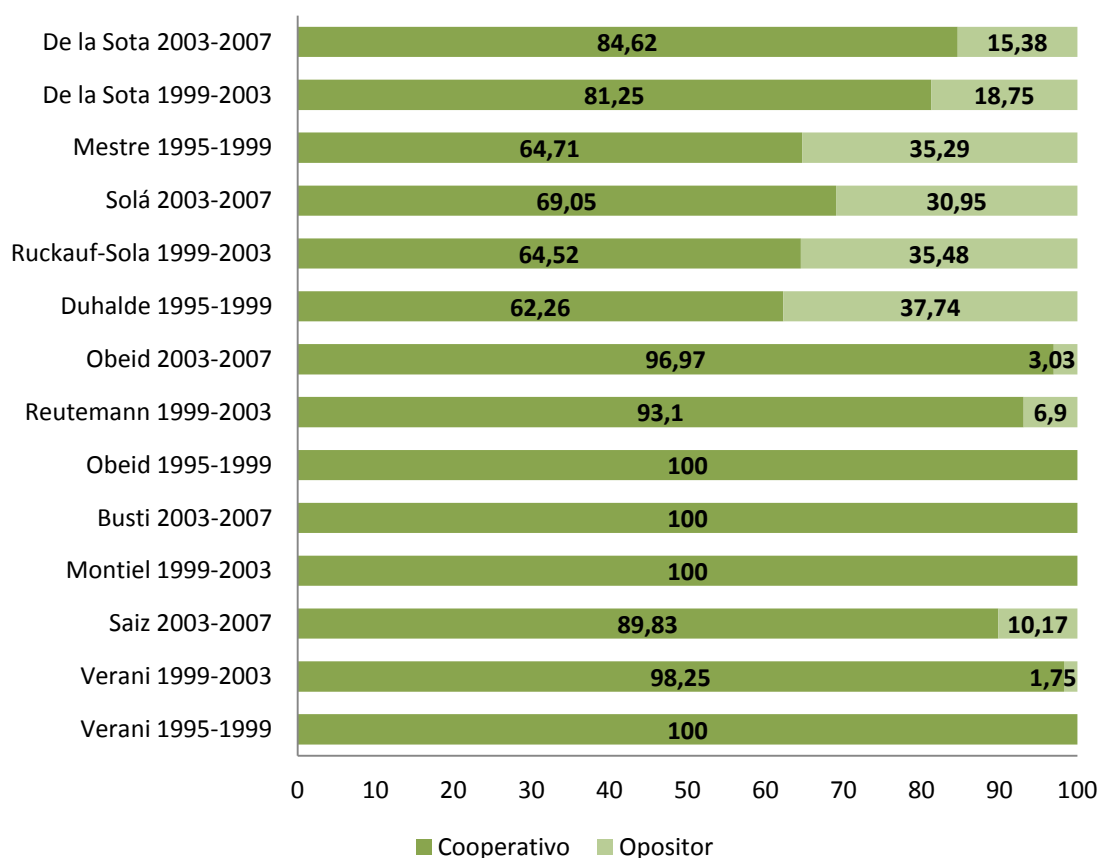
A su vez, poniendo el foco de atención en la legislación sancionada en copatrocinio podemos distinguir aquella legislación iniciada por representantes de distintos partidos de la oposición -copatrocinio opositor-, de aquella legislación iniciada por miembros de partidos de la oposición y del oficialismo -copatrocinio cooperativo-. En el gráfico 6.2 que se encuentra a continuación se puede apreciar el porcentaje de legislación que ha sido iniciada según el tipo de patrocinio (opositor o cooperativo) en cada uno de los períodos de gobierno en los que se ha registrado legislación sancionada por miembros de distintos partidos en forma conjunta²¹⁹.

En este gráfico queda de manifiesto el papel cooperativo del oficialismo con la oposición que, a pesar de contar con un contingente legislativo amplio, decide consensuar la legislación que será sancionada. Del mismo modo, evidencia el compromiso político de la oposición a cooperar con el gobierno y no comportarse de forma obstruccionista. Esta actitud cooperativa por parte de ambos actores en un aspecto común en los distintos períodos de gobierno de las provincias de Río Negro, Santa Fe y Entre Ríos, aunque en este último caso, los datos deben analizarse con precaución, porque el número de leyes sancionadas que ha sido iniciada en copatrocinio es muy reducido. También el gráfico evidencia la escasa influencia de los partidos opositores en solitario dado el bajo porcentaje de legislación que inician entre ellos, siendo nula en algunos casos. Por el contrario, se observan porcentajes de legislación iniciada en copatrocinio opositor más elevados en los períodos de gobierno de Buenos Aires y en menor medida en Córdoba, destacando -una vez más- la cooperación legislativa entre el partido de gobierno y los de oposición al iniciar en forma conjunta la mayoría de la legislación iniciada en copatrocinio.

Por tanto los datos permiten confirmar que el copatrocinio legislativo no es un recurso exclusivo de la oposición, sino que el oficialismo participa prácticamente en la totalidad de las legislaturas analizadas. La formación de lazos cooperativos entre ambos actores confirma que en un sistema presidencial y fragmentado como el argentino, no se produce parálisis legislativa cuando la oposición posee un número significativo de escaños en la legislatura (como es el caso del período 1997-1999 en Buenos Aires y el período 1995-1999 en Entre Ríos), ni el gobierno se comporta de forma arrolladora al poseer la mayoría legislativa en las restantes legislaturas, sino que recurre a la búsqueda de consensos en determinadas oportunidades, dando origen a dinámicas de cooperación legislativas.

²¹⁹ En el primer mandato del gobernador Busti en Entre Ríos (1995-1999) no se registran leyes iniciadas en copatrocinio.

Gráfico 6.2: % de legislación sancionada según el tipo de patrocinio (opositor o cooperativo) por período de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

1.4 Los partidos políticos y el copatrocinio legislativo

Los partidos políticos son el cuerpo político de la oposición, es decir constituyen las estructuras a través de las cuales la oposición política despliega y configura su ejercicio en la arena parlamentaria. Por tanto, indagar en las redes de cooperación legislativa que conforma la oposición implica analizar a sus miembros. En este sentido el objetivo es saber si el papel desempeñado por los partidos políticos tradicionales es similar al desarrollado por los partidos de reciente creación.

Los datos reflejados en la tabla 6.2 evidencian un aspecto común en todas las provincias y es el mayor porcentaje de participación en el copatrocinio de las leyes por parte del principal partido opositor que establece lazos de cooperación legislativa con el oficialismo y, en menor medida con partidos minoritarios para garantizar el éxito legislativo.

Un vínculo inter-partidario estable ha sido el instaurado entre el bloque de la UCR y del Frepaso surgido de la unión a nivel nacional que se fue trasladando a todo el país. Esta colaboración parlamentaria entre radicales y frepasistas se inició a finales de 1995, motivada tanto por su posición opositora frente a las políticas económicas y sociales llevadas a cabo por el gobierno, como por la convicción –apoyada en los resultados electorales de mayo de ese año- de la necesidad de disputar la presidencia en forma conjunta para garantizar el éxito. Por entonces se selló un pacto entre las bancadas de ambas fuerzas, que permitió adoptar posiciones comunes en cuestiones relevantes como las políticas de empleo, la emergencia financiera post-tequila²²⁰ y los presupuestos nacionales, entre otros (Novaro, 2001).

Tabla 6.2: % de participación de cada partido político sobre el total de leyes sancionadas en copatrocinio (1995-2007)

	BUENOS AIRES	CÓRDOBA	ENTRE RÍOS	RIO NEGRO	SANTA FE
PJ	29,86	30,65	50	42,71	48,1
UCR	28,51	36,29	35,71	49,67	28,48
FREPASO	35,52	3,22		3,31	
MPP				2,65	
OTROS	2	7,26		1,66	2,53
PS	1,4				16,46
ARI	2,71	2,42			
N. ESPACIO ENTRERRIANO			14,29		
UCD		8,06			
BLOQUE IZQUIERDA		4,84			
PARTIDO NUEVO		3,22			
MAV		4,04			
PDP					4,43
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

El vínculo inter-partidario constituido por la UCR y el PS en Santa Fe, si bien no es estable se caracteriza por su frecuencia. Tal como puede apreciarse en la tabla 6.2, en la provincia de Santa Fe todos los partidos participan en la presentación de leyes incluido el PJ que durante todo el período ha sido oficialista, siendo la UCR y el PS los dos principales partidos de la oposición que participan en mayor medida en la elaboración de legislación en copatrocinio. La participación del PJ en el patrocinio de leyes, a pesar de contar con quórum propio para sesionar y mayoría necesaria para votar en virtud del principio de gobernabilidad que sostiene la provincia²²¹, es una clara señal de cooperación legislativa entre las distintas fuerzas políticas a la hora de sacar adelante la agenda política.

²²⁰ Se denomina “efecto tequila” a las consecuencias económicas de la crisis financiera de México iniciada en 1994 y que tuvo repercusiones mundiales. Fue provocada por la falta de reservas internacionales, causando la devaluación del peso mexicano durante los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo. El desplome financiero de México fue considerado como la primera crisis económica globalizada después de la “Gran Depresión”.

²²¹ Este principio de gobernabilidad es sustentado por el sistema electoral que otorga mayoría automática en la Cámara de Diputados al partido ganador.

En el caso de la legislatura cordobesa si bien la participación de los partidos tradicionales es importante, es notoria la intervención de los partidos minoritarios quienes buscan la asociación entre ellos. Este fenómeno no es extraño porque a pesar del bipartidismo aparente que muestra la provincia se esconde un escenario de acuerdos explícitos por los cuales numerosos partidos políticos menores apoyan habitualmente tanto a nivel electoral como parlamentario al PJ o a la UCR²²².

Si bien la competencia partidista en Entre Ríos tiende hacia el bipartidismo, los datos reflejan el peso dentro del bloque opositor del Nuevo Espacio Entrerriano, surgido durante el último periodo de gobierno (2003-2007), convirtiéndose en un actor central estableciendo lazos de cooperación legislativa con el principal partido de la oposición. No obstante, tanto el Nuevo Espacio Entrerriano como los dos principales partidos (UCR y PJ) no llevaron a cabo iniciativas legislativas en forma conjunta en numerosas oportunidades, siendo la cooperación legislativa un rasgo poco habitual, tanto con el oficialismo como dentro del bloque opositor.

En la legislatura bonaerense se observa la situación contraria, si bien el número de partidos con representación parlamentaria es elevado esto no se corresponde con su participación en la iniciativa de leyes en copatrocinio. Aquí los principales niveles de participación están dados por los principales partidos y los bloques minoritarios apenas están presentes en el 5 por ciento de la legislación iniciada en copatrocinio. Asimismo, los datos confirman que es en la provincia de Buenos Aires donde la cooperación legislativa entre UCR y FREPASO alcanza mayor notoriedad, por tratarse del territorio donde posee mayor caudal electoral y en el que se conforma la alianza política que luego se extenderá al resto del territorio argentino.

Por último, en la tabla se puede observar el papel central desempeñado por los principales partidos en la legislatura de la provincia de Río Negro, donde una vez más el partido de gobierno, en este caso la UCR, ha participado en gran medida en la iniciativa legislativa conjunta con el bloque opositor. Sin embargo, si bien la oposición también está compuesta por partidos minoritarios, éstos poseen un papel marginal en las redes de cooperación legislativa, siendo el actor principal el PJ.

Los datos contenidos en la tabla confirman el rol destacado de los partidos tradicionales (PJ y UCR), que si bien fueron perdiendo apoyo electoral a lo largo del período de estudio, favoreciendo el surgimiento de nuevas agrupaciones, en la arena legislativa siguen teniendo el peso político necesario para encabezar las negociaciones políticas.

²²² Los partidos minoritarios juegan un papel relevante en la provincia, con su participación en las alianzas y frentes electorales enmascararon la pérdida de caudal de votos de los partidos mayoritarios. Esta estrategia les permitió tanto al PJ como a la UCR obtener relativamente altos porcentajes para sus candidatos al Poder Ejecutivo, siendo este mecanismo mucho más claro y relevante en el PJ. Justamente como resultado de estos acuerdos se produjo la victoria de De la Sota en 1998, ya que sin el apoyo de la UCD y de Acción por el Cambio, el PJ habría obtenido menos votos que la UCR.

2. Análisis de las redes de cooperación legislativa

En este apartado se realiza el análisis de las redes de cooperación legislativa que se conforman en cada una de las legislaturas cuando los parlamentarios presentan legislación en forma conjunta. El objeto de este análisis es conocer algunos aspectos de las redes de cooperación que se producen a nivel subnacional en la arena parlamentaria, tales como, los partidos políticos que las conforman, los diputados que desempeñan un rol central como intermediarios y la densidad de éstas.

Para llevar a cabo este estudio se utiliza la técnica de análisis de redes, porque a diferencia de los análisis tradicionales que explican, por ejemplo, la conducta en función de la clase social y la profesión, este enfoque se centra en las relaciones y no en los atributos de los elementos (Molina, 2002:13), por tanto, el análisis de redes sociales resulta de gran utilidad para conocer los patrones de relaciones y las estrategias de cooperación que se establecen en una cohorte legislativa durante el trabajo parlamentario.

Este análisis requiere trabajar con datos relacionales²²³, es decir, considerar todas las relaciones establecidas entre los legisladores que han iniciado legislación en forma conjunta con miembros de otros partidos, conformando de esta manera una red de cooperación legislativa. Por este motivo, cada uno de los parlamentarios ha sido cargado en una matriz de datos en la que se ha especificado el vínculo que tiene con los demás legisladores, a su vez, se ha tomado como atributo de análisis el partido político al que pertenece para conocer así las redes políticas que se conforman. Asimismo, tomando en consideración que las posiciones ocupadas por estos actores en cada una de las redes no son estables, sino que están en movimiento, el análisis de las redes de cooperación legislativa será realizado por períodos legislativos, ya que en cada período se modifica la composición de las cámaras, por tanto los actores antiguos, así como los de reciente incorporación conforman nuevos lazos de cooperación legislativa.

Analizar las relaciones entre los individuos en una red social es de vital importancia porque las relaciones conformadas entre éstos son consideradas canales de transferencia y distribución de recursos, ya sean materiales o inmateriales. Por este motivo las diferencias en cómo los individuos están conectados puede ser extremadamente útil para entender sus atributos y comportamiento. Cada ligamen (relación) da a los miembros de la red acceso indirecto a todos aquellos con los cuales sus alter están relacionados, ampliándose de esta manera la red de influencia de un actor, en este caso, un legislador²²⁴.

²²³ Se entiende por datos relacionales a aquellos vínculos específicos existentes entre un par de elementos (Waserman y Faust, 1994), es decir, son contactos, ligámenes y conexiones que relacionan un actor con otro y que no se pueden reducir a las propiedades de los agentes individuales.

²²⁴ El análisis de redes se ha nutrido de la sociología y del estudio del poder social. Desde esta perspectiva se enfatiza que el poder es inherentemente relacional. Un individuo no tiene poder en abstracto, se tiene poder porque se puede dominar a otros – el poder de ego es la dependencia del alter y viceversa. Debido a que el

Este apartado consta de 5 secciones, en cada una de ellas se efectúa el análisis de las distintas redes de cooperación legislativa que se han conformado en los distintos períodos de gobierno de las legislaturas provinciales que son objeto de estudio. Para ello se ha utilizado el programa Ucinet que permite mapear, editar y analizar redes sociales²²⁵. Cada una de las redes de cooperación legislativa será representada a través de sus correspondientes gráficos²²⁶, asimismo, cuentan con el análisis de tres medidas de centralidad²²⁷: rango (*degree*), grado de intermediación (*betweenness*) y cercanía (*closeness*), así como una serie de medidas estadísticas que reflejan las características de la red y aportan datos útiles para comprender los lazos conformados durante las tareas legislativas.

2.1 Provincia de Buenos Aires

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa en cada uno de los períodos de gobierno están representados en los gráficos 6.3, 6.4 y 6.5 y están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul), Frepaso (verde), ARI (amarillo), Frente Polo Social (marrón), FREPOBO (celeste), Recrear (morado), PAUFE (gris) y PRO (rosa).

En el gráfico 6.3 se puede observar la red de cooperación legislativa conformada en la legislatura de la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Duhalde. En este gráfico puede apreciarse la existencia de dos subredes legislativas y de una relación diádica, es decir, una relación compuesta por dos nodos o parlamentarios. En este caso los diputados que representan esa relación diádica pertenecen al PJ (partido oficialista) y Frepaso (oposición).

Asimismo, el gráfico evidencia la baja densidad de la red de cooperación legislativa, ya que sólo está formada por 62 lazos sobre un total de 8.372 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red del 0,74 por ciento²²⁸. El índice de densidad de la red es una de las principales características a tener en cuenta en el análisis de una red, ya que refleja la proporción de relaciones efectivamente establecidas en relación al total de relaciones posibles (Hanneman, 2005). En la arena legislativa, este índice puede ser interpretado como el grado en que los legisladores están dispuestos a iniciar legislación en forma conjunta con legisladores de otros partidos. Cuanto mayor es el valor del índice de densidad, mayor es la proporción de lazos de cooperación legislativa que se establecen.

poder es una consecuencia de los patrones de relación, la cantidad de poder en las estructuras sociales puede variar. Si un sistema está muy débilmente acoplado (baja densidad) poco poder puede ser ejercido; en sistemas de alta densidad existe el potencial para mayor poder.

²²⁵ Borgatti, Everett y Freeman: *Ucinet for Windows: software for social network analysis* (Harvard MA, 2002).

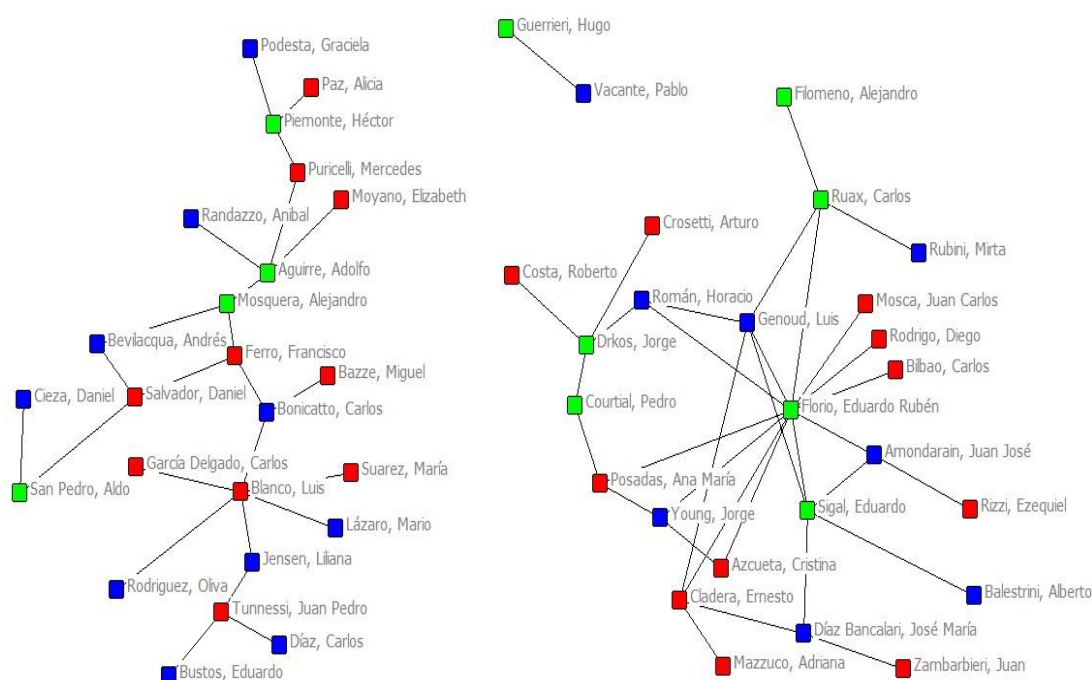
²²⁶ Para obtener los gráficos se utilizó el software NetDraw. Borgatti: *"NetDraw Network Visualization"* (Harvard MA, 2002).

²²⁷ Por medida de centralidad se entiende un conjunto de algoritmos calculado sobre cada red que aporta información sobre la posición de los nodos en el interior de la red y la estructura de la propia red.

²²⁸ La densidad muestra la alta o baja conectividad de la red y su valor se calcula dividiendo el número de relaciones existentes entre las relaciones posibles y multiplicando este valor por 100.

El gráfico 6.3 demuestra a su vez, que la red de cooperación legislativa está compuesta de forma exclusiva por legisladores del partido oficialista (PJ) y de los dos principales partidos de la oposición (UCR y Frepaso), a pesar de estar formada la cámara por miembros de otros partidos. Esto confirma el rol destacado de los principales partidos políticos en la elaboración de leyes en copatrocinio y el vínculo estable de los dos principales partidos del bloque opositor (UCR y Frepaso), vínculo que surge de políticas comunes y que posteriormente se traslada a la arena electoral.

Gráfico 6.3: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Duhalde (1995-1999).



Fuente: Elaboración propia.

La red de cooperación legislativa conformada durante el período de gobierno (1999-2003) correspondiente al gobernador Ruckauf-Solá está representada en el gráfico 6.4. Esta red presenta un mayor nivel de densidad con respecto al período anterior, siendo en este caso de 1,33 por ciento, al estar conformada por 111 lazos sobre un total de 8.372 lazos posibles. No obstante, sigue siendo un nivel muy bajo de densidad. Asimismo, puede apreciarse en este gráfico la existencia de tres subredes legislativas, una de ellas de mayor densidad y dos menores, a su vez se observan dos relaciones diádicas.

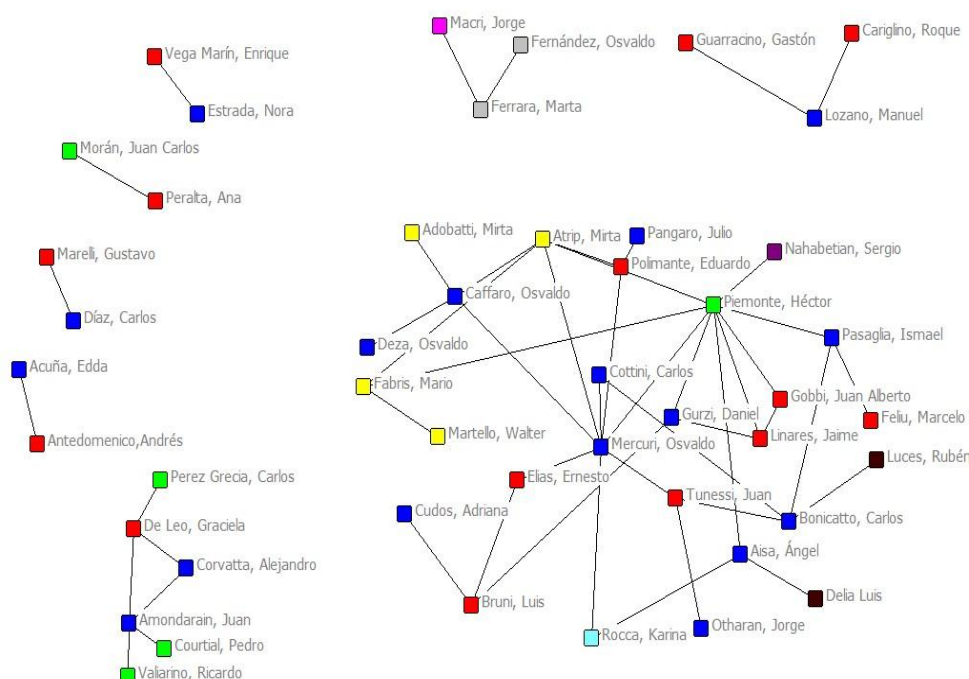
De igual manera que el período anterior, la red de cooperación legislativa representada en el gráfico 6.4 está conformada por miembros del partido oficialista (PJ) y de los dos principales partidos de la oposición (UCR y Frepaso), aunque en este caso se observa la participación de un legislador perteneciente al ARI.

[illegible]

Las redes de cooperación legislativa conformadas durante el último período de gobierno analizado correspondiente al gobernador Solá (2003-2007) presentan matices distintos a los períodos anteriores. Como puede observarse en el gráfico 6.5, la densidad de la red se vió mermada (0,62 por ciento), estando en este caso reflejada en las numerosas subredes de tamaño reducido que se conforman. Sin embargo, si bien disminuye el número de parlamentarios que participan de la red de cooperación legislativa, ésta incluye a legisladores de distintos partidos políticos, reflejándose, de esta manera, el multipartidismo de la cámara en el trabajo legislativo. No obstante, el partido oficialista continúa siendo el actor principal.

En la primera fila de la tabla 6.3 se puede apreciar el número de lazos de cooperación legislativa que componen la red, siendo el segundo período de gobierno analizado el que presenta un número notoriamente mayor (111) respecto al período de gobierno de Eduardo Duhalde y de Felipe Solá (62 y 52 respectivamente). La segunda fila indica el número de nodos (legisladores) que formaron la red y la tercera muestra el número de casos aislados, es decir el número de legisladores que no presentaron ninguna legislación con otros miembros de la red.

Gráfico 6.5: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Solá (2003- 2007)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6.3: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Buenos Aires (1995-2007)

	Duhalde (1995-1999)	Ruckauf-Solá (1999-2003)	Solá (2003-2007)
Lazos	62	111	52
Nodos	50	77	47
Casos aislados	42	15	45
Densidad	0,74	1,33	0,62
Centralidad	Florio (24,49%) Blanco (12,24%)	San Pedro (15,79%) Ferro (13,16%)	Piemonte (19,56%) Mercuri (17,39%)
Centralización	20,66%	12,67%	15,60%
Intermediación	Florio (2,10%) Sigal (1,21%)	San Pedro (2,66%) Ferro (1,95%)	Piemonte (2,56%)
Cercanía	Florio (2,27%) Young (2%) Díaz Bancalari (2%)	Bazze (2,02%) Aguirre (2,02%)	Mercuri (3,41%) Feliu (3,06%) Pasaglia (2,99%)

Fuente: Elaboración propia.

En la cuarta fila se puede observar el índice de densidad de la red, siendo en los tres períodos de gobierno valores muy bajos, aunque el período de gobierno comprendido entre 1999 y 2003 registra un mayor nivel de densidad respecto a los otros. Es oportuno mencionar que, aunque se observa que más de la mitad de los miembros de la cámara participan en la elaboración de leyes en copatrocinio, los bajos niveles de densidad demuestran que esa participación ha sido en casos puntuales y sin establecer lazos estables de cooperación legislativa.

Por último, las filas 5, 6, 7 y 8 contienen los valores aportados por las medidas de centralidad. Estas medidas son de gran relevancia porque permiten caracterizar y comparar la estructura de las redes y las posiciones de los distintos actores dentro de ella, siendo el rango (grado de centralidad), la centralización, la intermediación y la cercanía las más importantes.

El rango o grado de centralidad es el número de lazos directos de un actor (o nodo). En este caso particular se podría definir el rango como el número de diputados que están vinculados directamente (sin ningún intermediario) con otro legislador. Así, un legislador mejor relacionado que otro tendrá una red personal de rango mayor. El análisis de rango nos indica que la persona más conectada en la legislatura correspondiente al período 1995-1999, es Eduardo Florio (UCR) con el 24,49 por ciento, seguido por Luis Blanco (UCR) con el 12,24 por ciento. Este análisis permite afirmar que Florio es la persona que controla la mayor cantidad de información. A su vez, Aldo San Pedro (Frepasso) y Francisco Ferro (UCR) son los legisladores con mayor grado de centralidad durante el segundo período con el 15,79 por ciento y el 13,16 por ciento respectivamente. En el último período de gobierno quienes presentan mayor rango son Héctor Piemonte (Frepasso) con el 19,56 por ciento y Osvaldo Mercuri (PJ) con el 17,39 por ciento.

Los datos aportados por el análisis de rango permiten confirmar una vez más que los recursos políticos son controlados por los principales partidos, al ser legisladores tanto del oficialismo (PJ) como de los principales partidos de la oposición (UCR y Frepasso) quienes poseen el mayor nivel de rango de la red. Los legisladores destacados en el análisis de rango son referentes partidarios lo que les otorga un puesto de privilegio en la cúpula dirigenal.

Desempeñar un papel central en la red es vital importancia, siendo la posición ocupada por un actor dentro de la estructura de la red, el principal aspecto a considerar en el análisis. Es decir, no todas las posiciones son iguales, ni tan siquiera equivalentes. Referida a esta posición vendrá determinada la mayor o menor posibilidad de acción de un actor determinado. Es decir, las posiciones de los actores en una red social determinan la “estructura de oportunidad” de un actor respecto a la facilidad de acceder a los recursos de otros actores en la red. Así, si en una red cada actor posee unos recursos que valoran el resto de los actores, y cada vínculo (representado en el gráfico como “lazos” o “líneas” que unen dos nodos) representa la oportunidad de acceder a esos recursos valorados, entonces una estructura de red representa una estructura de oportunidad, en este caso de intercambio entre los actores de la red (Requena Santos, 1989)

Por tanto, un aspecto que merece particular atención es el grado de centralización de una red, ya que este indica que tan cerca está un actor de jugar un papel central en la red, siendo de un 20, 23 por ciento para la legislatura del gobierno de Duhalde, de 12,67 por ciento para la legislatura del gobierno de Ruckauf-Solá y de un 15,60 por ciento para la legislatura correspondiente al gobierno del gobernador Solá. Estos valores son muy bajos, y se traduce en la escasa posibilidad que tiene los parlamentarios que conforman estas redes de acceder a los recursos valorados (en este caso información, contactos políticos), reduciéndose de esta manera su “estructura de oportunidad”.

El grado de intermediación está indicado en la séptima fila y hace referencia a la frecuencia con que aparece un nodo en el tramo más corto (o geodésico) que conecta a otros dos. Es decir, muestra

cuando un legislador es intermediario entre otros dos legisladores del mismo grupo (lo que se denomina “persona puente”). En la red representada en el gráfico 6.3 se observa que Eduardo Florio (UCR) y Eduardo Sigal (Frepasso) son los legisladores con mayor grado de intermediación con el 2,10 por ciento y 1,21 por ciento respectivamente. En la red que se observa en el gráfico 6.4, los legisladores con mayor grado de intermediación son Aldo San Pedro, legislador perteneciente al Frepasso (2,66 por ciento) y Francisco Ferro, legislador por la UCR (1,95 por ciento) y en la red correspondiente al gráfico 6.5 el legislador “puente” es Héctor Piemonte, miembro del Frepasso (2,56 por ciento). Es pertinente mencionar que los valores de intermediación son muy bajos en todos los casos mencionados.

Por último, la octava fila de la tabla 6.3 contiene el grado de cercanía de la red. Esta medida indica la cercanía de un nodo respecto del resto de la red, es decir representa la capacidad que tiene un nodo en particular de llegar a todos los demás actores de la red²²⁹. En términos prácticos esto significa que un actor (legislador) poco conectado con el resto (baja centralidad, bajo grado de intermediación) por el sólo hecho de estar conectado con un actor “importante” puede tener una alta “cercanía”, y por tanto, trasladado a la arena legislativa, una gran influencia. Para determinar el grado de cercanía, es pertinente tener en cuenta que no sólo es importante el número de personas que conoces, sino quiénes son esas personas, es decir, cuál es su grado de conexiones. De esta manera, su probabilidad de acceder al resto de los nodos es más alta. Una persona poco conectada con el resto (baja centralidad, bajo grado de intermediación) por el solo hecho de estar conectada con una persona ‘importante’ puede tener una alta cercanía (Molina, 2001:79).

Los valores observados en el periodo de gobierno de Duhalde revelan que los legisladores con el mayor grado de cercanía son: Eduardo Florio, UCR (2,27 por ciento), Jorge Young, UCR (2 por ciento) y José María Díaz Bancalari, PJ (2 por ciento). En el período de gobierno 1999-2003, los legisladores con mayor grado de cercanía son Miguel Basse (UCR) y Adolfo Aguirre (Frepasso), ambos con el 2,02 por ciento y finalmente en el último período Osvaldo Mercuri, PJ (3,41 por ciento), Marcelo Feliu, UCR (3,06 por ciento) e Ismael Pasaglia, PJ (2,99 por ciento) son quienes tienen mayor capacidad de llegar a los demás miembros de la red. Una vez más, los legisladores destacados en la red de cooperación son líderes partidarios.

2.2 Provincia de Córdoba

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa durante el período 1995-1999 están representados en el gráfico 6.6 y están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido: UCR (rojo), PJ (azul), Frepasso (verde), FJR (rosa), UFS²³⁰

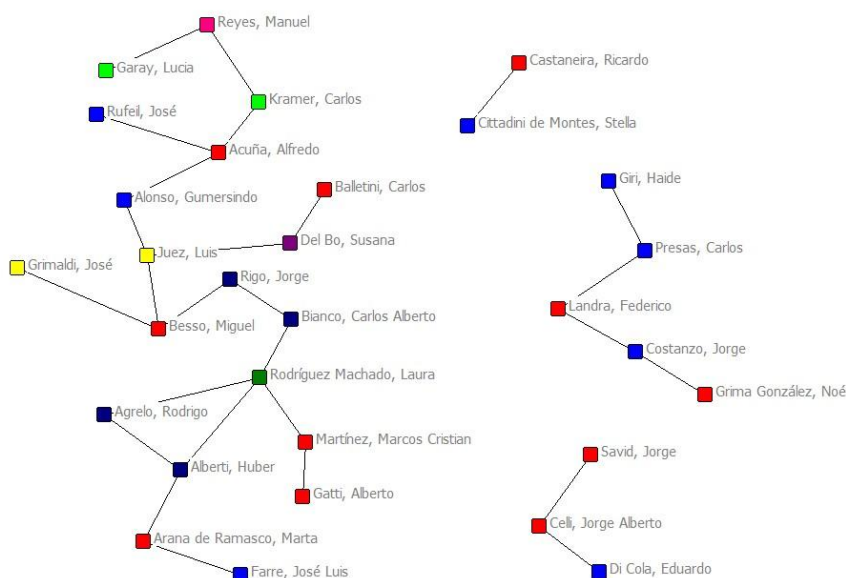
²²⁹ El grado de cercanía se calcula al contar todas las distancias geodésicas de un actor para llegar a los demás.

²³⁰ La Unión de Fuerzas Sociales (UFS) fue una coalición liderada por el PJ a través de la cual José Manuel De la Sota se presenta por segunda vez como candidato a gobernador de la provincia de Córdoba en 1991.

(amarillo), Bloque BJ (morado), BDL²³¹ (verde oscuro) y UCD (azul oscuro). En este gráfico puede apreciarse la existencia de tres subredes legislativas y de una relación diádica, es decir de lazos de cooperación entre dos nodos o parlamentarios.

Asimismo, el gráfico evidencia la baja densidad de la red de cooperación legislativa, ya que sólo está formado por 27 lazos sobre un total de 4.290 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red del 0,63 por ciento. Sin embargo, si bien el número de parlamentarios que participan de la red de cooperación legislativa es reducido, ésta incluye a legisladores de distintos partidos políticos. Esto refleja una característica de la competencia partidista de la provincia de Córdoba y es la existencia de numerosos partidos aunque éstos tienden a conformar coaliciones en torno a los dos partidos principales (PJ y UCR).

Gráfico 6.6: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Mestre (1995-1999)



Fuente: Elaboración propia.

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa durante el primer gobierno de José Manuel De la Sota (1999-2003) están representados en el gráfico 6.7 e identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido: UCR (rojo), PJ (azul), Bloque BJ (naranja), ARI (amarillo), MAV (morado), Frente Polo Social (rosa), Bloque Izquierda (verde oscuro) y UCD (azul oscuro).

En este gráfico puede apreciarse la existencia de una red legislativa de mayor densidad respecto al período anterior y de varias subredes minoritarias. Esta red está conformada por 51 lazos sobre un total de 4.830 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red de 1,05 por ciento. En este período se registra una mayor cantidad de parlamentarios que participan en la elaboración conjunta

²³¹ El Bloque BDL es un desprendimiento de la UCD, que se encuentra aliado durante este período al PJ.

Por último, la red de cooperación legislativa conformada por los legisladores del período (2003-2007) correspondiente con el segundo mandato del gobernador De la Sota está representada en el gráfico 6.8. En este gráfico se evidencia una merma en el número de parlamentarios que conforman la red, siendo en esta oportunidad 27 representantes, que establecen 24 lazos de cooperación sobre un total de 4.830 posibles, obteniendo por tanto una densidad de 0,5 por ciento. Estos parlamentarios están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul), Recrear (naranja), Bloque Izquierda (verde oscuro), ARI (amarillo), MAV (rosa) y Partido Nuevo (verde).

En el gráfico 6.8 puede observarse la notoria participación de los legisladores pertenecientes al Partido Nuevo (verde) en la red de cooperación legislativa. Este partido, surgido a mediados de 2003, obtuvo un amplio apoyo electoral en las elecciones celebradas ese mismo año, presentándose como alta alternativa frente a los dos partidos tradicionales. Sin embargo, si bien se posicionó en la escena política con una postura distante del oficialismo (PJ) y al principal partido de la oposición (UCR), en la arena parlamentaria entabló lazos de cooperación con éstos, con el objetivo de sacar adelante su agenda legislativa. Si bien, el nivel de participación legislativa de este partido es reducido, el análisis de redes evidencia el compromiso político y la voluntad de cooperar del Partido Nuevo.

Tabla 6.4: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Córdoba (1995-2007)

	Mestre (1995-1999)	De la Sota (1999-2003)	De la Sota (2003-2007)
Lazos	27	51	24
Nodos	30	50	27
Densidad	0,63%	1,05%	0,5%
Casos aislados	36	20	43
Centralidad/ Rango	Rodríguez Machado (13,79%) Acuña (10,34%) Besso (10,34%) Juez (10,34%)	Cornaglia (18,36%) Gonzalo (12,24%) Cittadini de Montes (12,24%)	Karl (15,38%) Cornaglia (15,38%)
Centralización	8,13%	14,80%	9,23%
Intermediación	Juez (0,24%)	Cornaglia (1,32%)	Cornaglia (0,77%)
Cercanía	Besso (3,99%) Rodríguez Machado (3,99%) Alonso (3,7%) Del Bo (3,7%)	Bustos (2,68%) Dandach (2,61%) Acuña (2,37%)	Cittadini de Montes (4,93%) Karl (4,53%)

Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 6.4 se puede observar un resumen de las características de cada red y las medidas de centralidad para cada una de las redes de cooperación legislativa conformadas en la legislatura de la provincia de Córdoba durante los 3 períodos de gobierno comprendidos entre 1995-2007.

Como ya ha sido comentado con anterioridad, el análisis de redes considera relevante analizar el posicionamiento de cada actor en la red, porque éste tiene consecuencias importantes para el comportamiento, percepción y actitud de las unidades individuales y el sistema en su conjunto (Knoke y Kuklinski, 1982). Por este motivo, si bien el tamaño de las redes de cooperación en esta

provincia ha sido reducido, es oportuno realizar un análisis de las medidas de centralidad para saber la posición que ocupan los actores más influyentes.

El análisis de rango realizado indica que la persona con más lazos, es decir, aquel legislador que se encuentra más conectado en la legislatura correspondiente al período 1995-1999, es Laura Rodríguez Machado, perteneciente al BDL (agrupación cercana a la postura del PJ) con un índice de centralidad del 13,79. Asimismo, pueden mencionarse, Carmen Acuña (ARI), Miguel Besso (UCR) y Luis Juez (UFS) con un 10,34 por ciento. A su vez, durante el segundo período de gobierno, los legisladores con mayor grado de centralidad son Carlos Cornaglia, UCR, (18,36 por ciento), Elsa Gonzalo, UCR (12,24 por ciento) y Stella Cittadini de Montes, PJ (12,24 por ciento). En el último período de gobierno quienes presentan mayor rango son Abelardo Karl (UCR) y Carlos Cornaglia (UCR) con un índice de centralidad del 15,38 por ciento para cada uno.

Con respecto al grado de centralización de la red, la tabla presenta los valores para los 3 períodos de gobierno, registrándose niveles muy bajos, siendo para el período de gobierno correspondiente al gobernador Mestre de 8,13 por ciento, para el siguiente período comprendido entre 1999-2003 y correspondiente al primer gobierno de De la Sota de 14,80 por ciento. Por último, para el segundo mandato de De la Sota, registra una disminución, alcanzando el valor de 9,23 por ciento.

A continuación en la fila siete de la tabla 6.4 se puede observar el grado de intermediación, es decir muestra a aquellos “legisladores puente” en una red, siendo para el período 1995-1999 el legislador Luis Juez, perteneciente al partido UFS (0,24 por ciento). A su vez, el legislador con el mayor grado de intermediación durante el período 1999-2003 es Carlos Cornaglia, de la UCR (1,32 por ciento) y por último, durante el período 2003-2007, una vez más, el legislador Cornaglia posee el mayor grado de intermediación (0,77 por ciento). Estos legisladores son figuras relevantes de la contienda política, aspecto que queda de manifiesto al ser considerados como intermediarios para conformar las redes de cooperación, facilitando que otros legisladores establezcan contacto con miembros de otros partidos, y por tanto facilitando el flujo de información en la red. No obstante, los valores presentados en las tres cohortes legislativas son muy reducidos.

Por último, la tabla presenta el grado de cercanía de la red, es decir, hace mención a la capacidad que tiene un nodo de alcanzar a los demás miembros de la red. Los valores observados en el periodo de gobierno de Mestre revelan que los legisladores con el mayor grado de cercanía son: Miguel Besso, UCR (3,99 por ciento), Laura Rodríguez Machado, BDL (3,99 por ciento), Gumersindo Alonso, PJ (3,7 por ciento) y Susana Del Bo (3,7 por ciento). Asimismo, las personas con mayor grado de cercanía para el período 1999-2003 son Prudencio Bustos, ARI (2,68 por ciento), Kasem Dandach, MAV (2,61 por ciento) y Carmen Acuña, ARI (2,37 por ciento). Finalmente, durante el último período de gobierno analizado, los legisladores que presentan el mayor grado de cercanía son: Stella Cittadini de Montes, PJ (4,93 por ciento) y Abelardo Karl, UCR

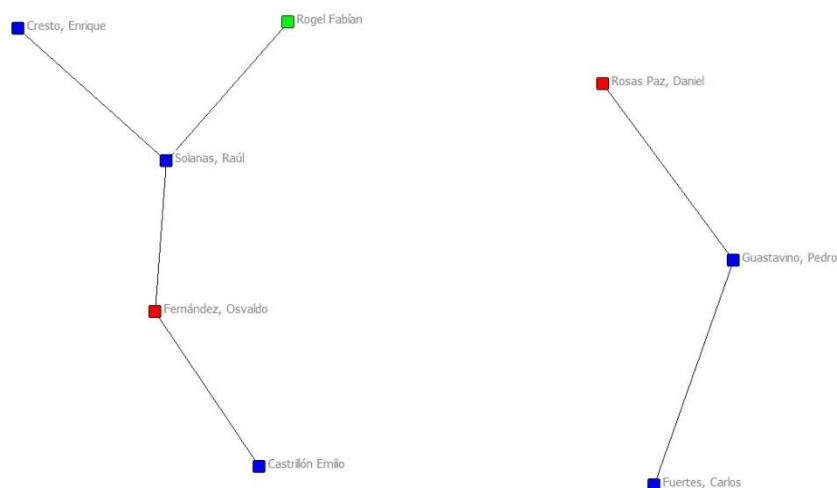
(4,53 por ciento). Una vez más, los legisladores que ocupan un lugar destacado en la red de cooperación legislativa son dirigentes partidarios destacados y referentes de su departamento.

2.3 Provincia de Entre Ríos

Durante el primer período de gobierno del gobernador Busti (1995-1999) no se sancionaron leyes que hayan sido iniciadas en copatrocinio, y en el período de gobierno del gobernador Montiel 1999-2003 sólo una ley sancionada fue iniciada en copatrocinio y ésta fue presentada por el diputado Raúl Solanas (PJ) y Ana Dángelo (UCR), lo que refleja que las dinámicas de cooperación legislativa no han sido utilizadas en esta provincia más allá de cuál sea el partido de gobierno y el que se encuentre en la oposición. Sin embargo, durante el segundo período de gobierno de Busti (2003-2007) se han conformado dos subredes de cooperación entre legisladores del oficialismo y de la oposición.

Como puede observarse en el gráfico 6.9, los diputados que conforman la red de cooperación reflejan la fortaleza del bipartidismo provincial, al pertenecer todos a los partidos principales, salvo un solo legislador que es miembro del Frente Social Entrerriano. En las dos subredes conformadas durante este período a los diputados se les asignan los siguientes colores según el partido político al que pertenecen: UCR (rojo), PJ (azul), Frente Social Entre Ríos (verde).

Gráfico 6.9: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Busti (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 6.9 se pone en evidencia la exigua utilización del copatrocinio como estrategia legislativa para sacar adelante la legislación. Los datos proporcionados por el análisis de redes así como los obtenidos en el análisis empírico llevado a cabo en los anteriores capítulos confirman la escasa participación de la oposición en la elaboración de las políticas públicas, tanto en solitario como en copatrocinio. La red conformada en este período sólo cuenta con la participación de 8 parlamentarios que establecen 7 lazos de cooperación sobre un total de 756 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red de 0,93.

Tabla 6.5: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Entre Ríos (2003-2007)

Busti (2003-2007)	
Lazos	7
Nodos	8
Densidad	0,93
Casos aislados	20
Centralidad	Solanas (42,85%)
Centralización	28,57%
Intermediación	Solanas (7,14%)
Cercanía	Cresto (18,91%)
	Solanas (16,66%)
	Rogel (16,28%)

Fuente: Elaboración propia.

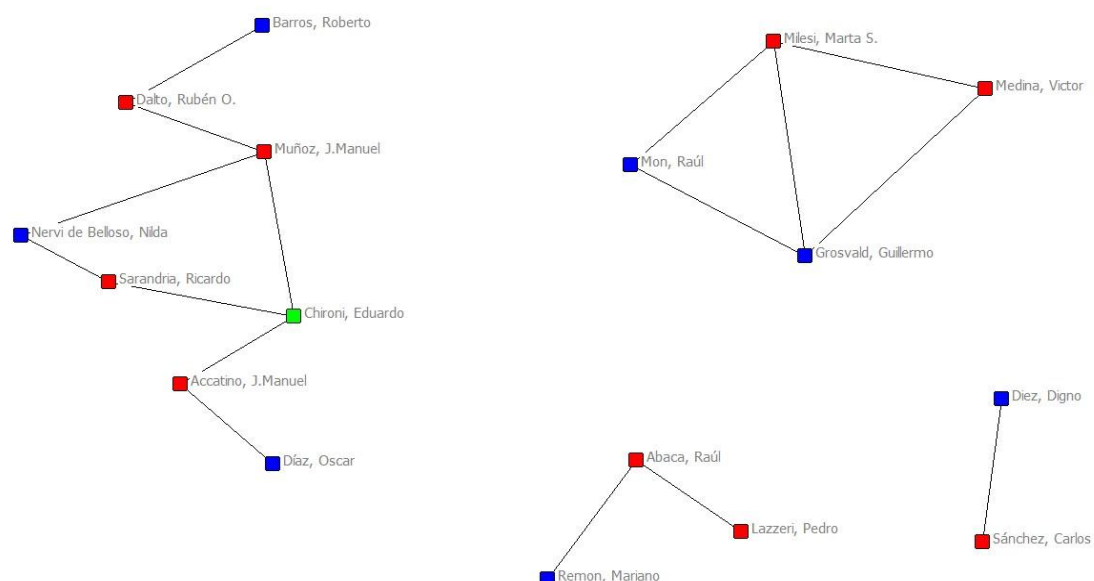
Los datos contenidos en la tabla 6.5 brindan información sobre las medidas de centralidad de la red. Respecto al análisis de rango, el legislador que presenta el mayor grado de influencia sobre otros legisladores de la red es Raúl Solanas (dirigente partidario que ocupó en años anteriores cargos en el Ejecutivo provincial), perteneciente al PJ (42,85 por ciento). Asimismo, el grado de centralización de la red es 28,57 por ciento, presentando un nivel mayor respecto a las demás provincias, esto debe interpretarse tomando en consideración la escasa densidad de la red y el tamaño reducido de miembros que la componen.

Asimismo, el análisis de redes informa que el legislador con el mayor grado de intermediación es, una vez más, Raúl Solanas, al ser el diputado que conecte al mayor número de nodos. Finalmente, la tabla proporciona el nivel de cercanía de la red. En este sentido, los legisladores que tiene mayor posibilidad de acceder al resto de los miembros de la red son Enrique Cresto (exgobernador durante el período 1973-1976), perteneciente al PJ (18,91 por ciento), Raúl Solanas, también perteneciente al PJ (16,66 por ciento) y Fabián Rogel, referente del partido Frente Social Entrerriano (16,28 por ciento).

2.4 Provincia de Río Negro

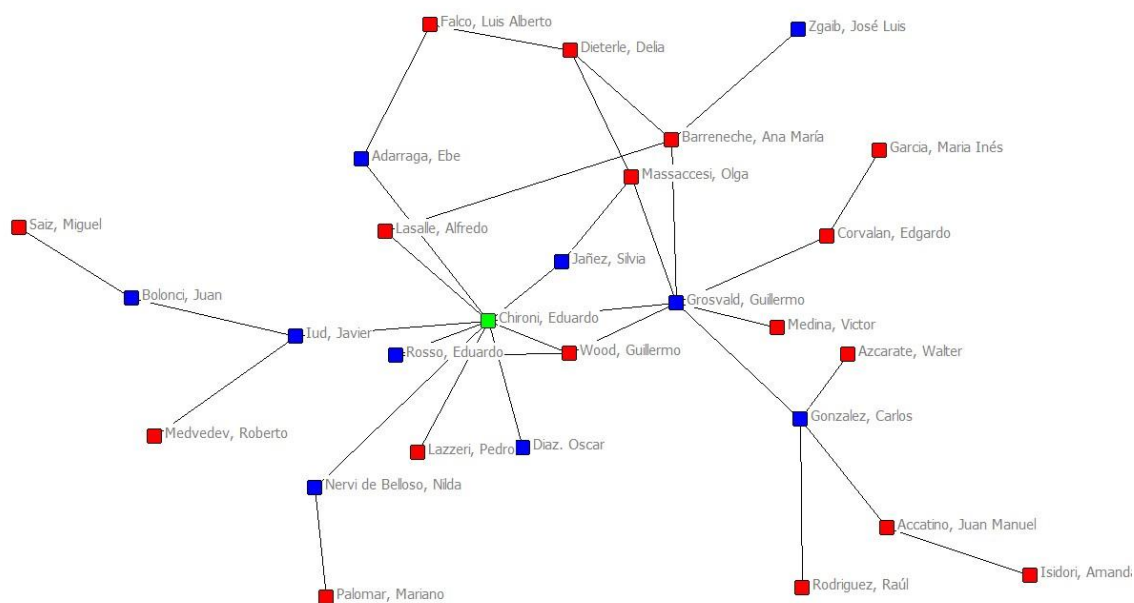
Los legisladores que conforman la red de cooperación legislativa durante el período 1995-1999 correspondiente al gobierno de Verani están representados en el gráfico 6.10 e identificados por partido político, siendo los de color rojo, legisladores pertenecientes a la UCR, los de color azul, del PJ y en el caso del legislador identificado con el color verde pertenece al Frepaso. En este gráfico es posible observar la presencia de tres subredes de tamaño muy reducido y de una diada. Queda de manifiesto el escaso número de nodos que componen la red (17) conformando sólo 18 lazos de cooperación de 1806 lazos posibles, siendo por tanto, la densidad de la red 0,99.

Gráfico 6.10: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Verani (1995-1999)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6.11: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Verani (1999-2003)



Fuente: Elaboración propia.

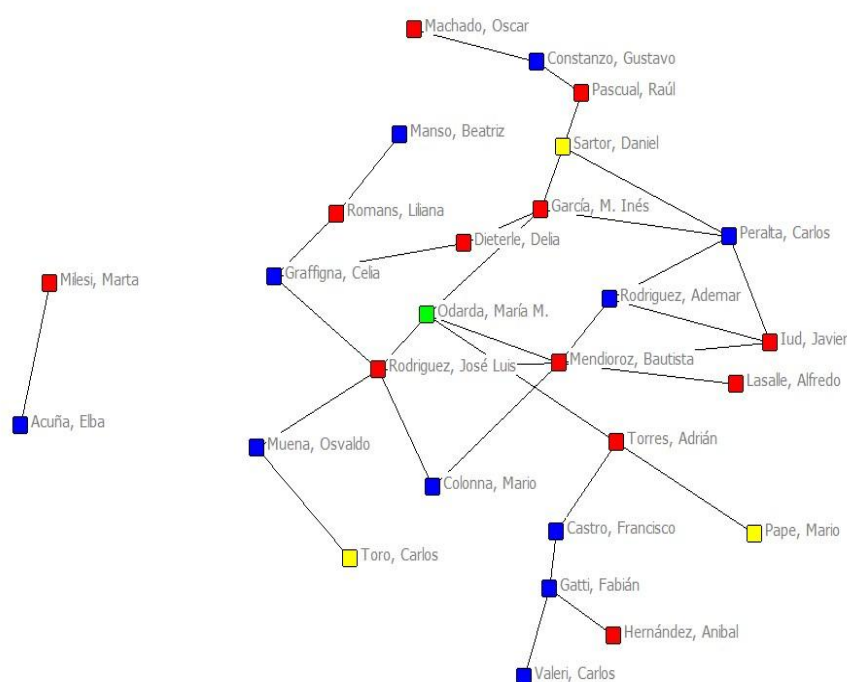
Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa durante el período 1999-2003 están representados en el gráfico 6.11 e identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul) y Frepaso (verde). De igual manera que el período anterior, la red de cooperación legislativa conformada durante el segundo mandato del gobernador Verani está compuesta en su mayoría por miembros de los principales partidos, observándose la presencia de un solo legislador perteneciente al Frepaso.

Como es posible observar en el gráfico 6.11, la red conformada durante este período cuenta con un número mayor de miembros que el período anterior (28), estableciendo 34 lazos de cooperación de 1806 lazos posibles, siendo la densidad de la red de 1,88.

En el gráfico 6.12 es posible observar la red de cooperación legislativa correspondiente al período 2003-2007. Los legisladores que participan en la red están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido: UCR (rojo), PJ (azul), CC (amarillo) y ARI (verde). A su vez, en este gráfico es posible apreciar la presencia de un mayor número de representantes de otros partidos, reflejándose de esta manera el creciente multipartidismo de la cámara en la elaboración de las políticas públicas.

Durante el período 2003-2007, correspondiente al gobernador Saiz, 27 nodos conforman una red de cooperación legislativa y una diada, estableciendo 32 lazos de 1.806 lazos de cooperación posibles, siendo la densidad de la red de 1,77.

Gráfico 6.12: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Saiz (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 6.6 se puede observar un resumen de las características de cada red y las medidas de centralidad para cada una de las redes de cooperación legislativa conformadas en la legislatura de la provincia de Río Negro durante los 3 períodos de gobierno analizados.

Tabla 6.6: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Río Negro (1995-2007)

	Verani (1995-1999)	Verani (1999-2003)	Saiz (2003-2007)
Lazos	18	34	32
Nodos	17	28	27
Densidad	0,99	1,88	1,77
Casos aislados	26	15	16
Centralidad	Grosvald (12,5%) Chironi (9,37%) Muñoz (9,37%) Milesi (9,37%) Medina (9,37%)	Chironi (37,03%) Grosvald (25,92%)	Mendioroz (23,07%) Rodríguez (19,23%)
Centralización	7,08%	30,48%	15,08%
Intermediación	Muñoz (1,45%)	Chironi (6,26%) Grosvald (5,41%)	Mendioroz (7,23%) Rodríguez (7,23%)
Cercanía	Chironi (8,24%)	Corvalan (9,92%) Nervi de Beloso (9,89%) Lasalle (9,18%) Chironi (8,71%)	Mendioroz (6,48%) Odarda (6,48%)

Fuente: Elaboración propia.

Partiendo del supuesto que afirma que dependiendo de la posición estructural, los miembros de una estructura social -en este caso el parlamento-, difieren en el acceso a los recursos, resulta interesante analizar las medidas de centralidad proporcionadas por la tabla 6.6.

El análisis de rango efectuado demuestra que el actor con un mayor rango de conexiones durante el período 1995-1999 es Guillermo Grosvald, uno de los principales líderes del PJ y que a pesar de estar en la oposición concentró el 12,5 por ciento de los lazos cooperativos que se registraron en la cámara. A su vez destacan Eduardo Chironi (Frepaso), Manuel Muñoz (UCR), Marta Milesi (UCR) y Víctor Medina (UCR) con un nivel de centralidad de 9,37 por ciento cada uno.

Con respecto al grado de centralización de la red, la tabla presenta los valores para los 3 períodos de gobierno, registrándose niveles muy bajos, siendo para el período de gobierno 1995-1999 correspondiente al primer mandato de Verani de 7,08 por ciento, para el siguiente período comprendido entre 1999-2003 y correspondiente al segundo mandato de Verani es de 30,48 por ciento y por último, el período de gobierno 2003-2007 correspondiente al gobernador Saiz, registra una disminución, alcanzando el valor de 15,08 por ciento.

El grado de intermediación indica la frecuencia con que aparece un nodo en el tramo más corto (o geodésico²³²) que conecta a otros dos. Es decir, muestra cuando una legislador es intermediario entre otros dos legisladores del mismo grupo (lo que se denomina “persona puente”). En la red de cooperación conformada durante el período 1995-1999 se observa que Juan Manuel Muñoz es el legislador con mayor grado de intermediación con un 1,45 por ciento. Durante el siguiente período los “legisladores puente” son Eduardo Chironi (Frepaso) y Guillermo Grosvald (PJ) con un 6,26 por ciento y un 5,41 por ciento respectivamente. Finalmente, durante el período 2003-2007 los

²³² En las redes sociales es probable que existan varios caminos entre cualquier par de actores. El camino más corto entre un par de actores en una red se denomina comúnmente geodésico.

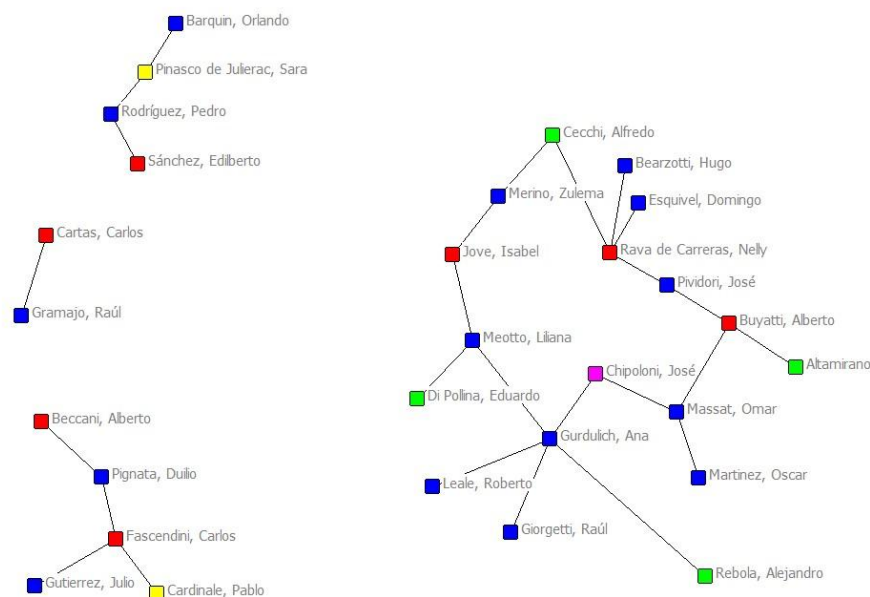
legisladores con mayor grado de intermediación son Bautista Mendioroz (UCR) y José Luis Rodríguez (UCR) con un 7,23 por ciento cada uno.

En la red que se encuentra representada en el gráfico 6.10, Eduardo Chironi es la persona que cuenta con un grado de cercanía más grande con un 8,24 por ciento, es decir, es la que tiene una mayor capacidad para acceder al resto de los nodos de la red. En este punto, es necesario destacar que para determinar el grado de cercanía, es importante considerar no sólo el número de personas que conoces, sino quiénes son esas personas, es decir, cuál es su grado de conexiones. De esta manera, su probabilidad de acceder al resto de los nodos es más alta. Una persona poco conectada con el resto (baja centralidad, bajo grado de intermediación) por el solo hecho de estar conectada con una persona ‘importante’ puede tener una alta cercanía (Molina, 2001:79). En el segundo período comprendido entre 1999-2003, las personas con mayor grado de cercanía son: Edgardo Corvalan, UCR (9,92 por ciento), Nilda Nervi de Beloso, PJ (9,89 por ciento), Alfredo Lasalle, UCR (9,18 por ciento) y Eduardo Chironi, Frepaso (8,71 por ciento). Finalmente, en el último período de gobierno, las personas con mayor grado de cercanía son Magdalena Odarda, perteneciente al ARI y Bautista Mendioroz, de la UCR con un 6,48 por ciento cada uno.

2.5 Provincia de Santa Fe

La red de cooperación legislativa conformada durante el período 1995-1999 correspondiente al primer gobierno de Obeid está representada en el gráfico 6.13. Cada uno de los legisladores que componen esta red están identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul), UCD (rosa), PS (verde) y PDP (amarillo).

Gráfico 6.13: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Obeid (1995-1999)



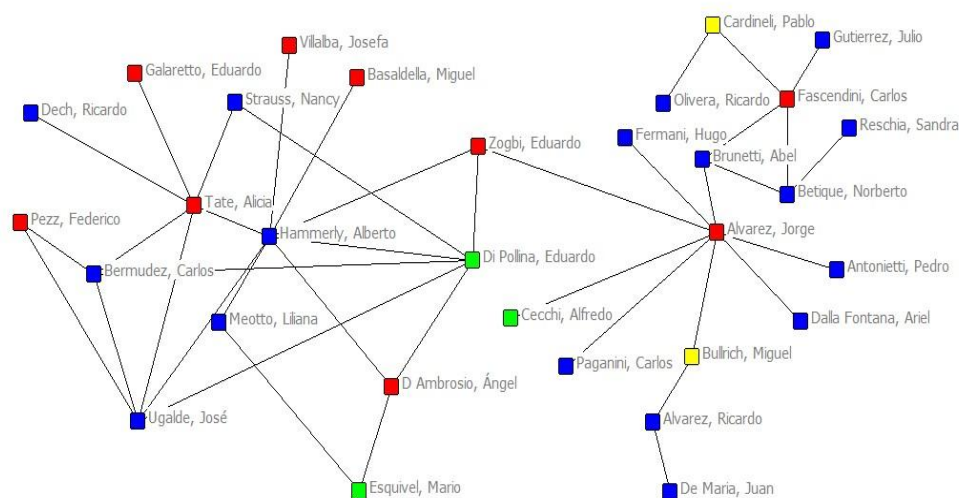
Fuente: Elaboración propia.

En este gráfico puede apreciarse la existencia de tres subredes legislativas y de una relación diádica, es decir de lazos de cooperación entre dos nodos o parlamentarios. Asimismo el gráfico evidencia el reducido número de parlamentarios que presentan legislación en copatrocinio (29) conformando 26 lazos de cooperación entre ellos, sobre un total de 2.450 lazos posibles, siendo por tanto muy reducida la densidad de la red (0,74).

Los legisladores que participan en la red de cooperación legislativa durante el período de gobierno 1999-2003, correspondiente al gobernador Reutemann están representados en el gráfico 6.14 e identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido político: UCR (rojo), PJ (azul), PS (verde) y PDP (amarillo).

Este período de gobierno cuenta con una red de cooperación legislativa más densa que el período anterior (1,33), al participar 77 legisladores en la iniciativa conjunta de leyes junto con miembros de otros partidos, dando lugar a la formación de 111 lazos de cooperación sobre un total de 8.372 lazos posibles.

Gráfico 6.14: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Reutemann (1999-2003)



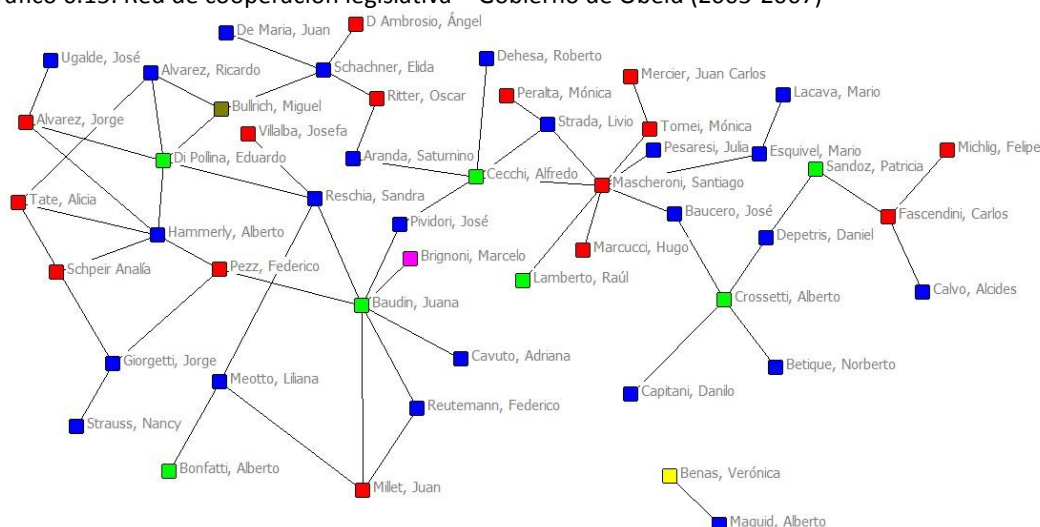
Fuente: Elaboración propia.

Por último, el período de gobierno correspondiente al segundo mandato del gobernador Obeid, cuenta con una red de cooperación legislativa compuesta por 47 nodos que conforman 52 lazos de cooperación sobre un total de 8.372 lazos posibles, siendo por tanto la densidad de la red de cooperación 0,62. En el gráfico 6.15 puede observarse a los legisladores que conforman la red,

estando identificados por partido político, asignándose los siguientes colores a cada partido: UCR (rojo), PJ (azul), PS (verde) y ARI (amarillo), EDE²³³ (rosa), PDP (verde oscuro).

En las redes de cooperación legislativa conformadas en los 3 períodos de gobierno analizados se observa la participación de varios partidos, destacándose el PS y en menor medida el PDP como articuladores entre los principales partidos. A su vez, en la red de cooperación representada en el gráfico 6.15 se evidencia la relevancia del papel desempeñado por los legisladores del PS, que si bien se encuentran en minoría en la cámara legislativa, cuentan con un significativo peso político en la cámara, transformándose en el principal partido político del bloque opositor²³⁴.

Gráfico 6.15: Red de cooperación legislativa – Gobierno de Obeid (2003-2007)



Fuente: Elaboración propia.

En la Tabla 6.7 se puede observar un resumen de las características de cada red y las medidas de centralidad para cada una de las redes de cooperación legislativa conformadas en la legislatura santafesina durante los 3 períodos de gobierno analizados.

El análisis de rango efectuado demuestra que el actor con un mayor rango de conexiones durante el período 1995-1999 es Ana María Gurdulich, miembro del partido de gobierno (PJ) y Nelly Rava de Carreras, perteneciente al principal partido opositor (UCR) con un nivel de centralidad de 17,85 por ciento y 14,28 por ciento respectivamente. Durante el período 1999-2003 los legisladores con el mayor rango son Jorge Álvarez (UCR) y Alberto Hammerly (PJ) con un 26,66 por ciento cada uno.

²³³ El bloque parlamentario Encuentro por la Democracia y la Equidad (EDE) es cercano a la postura del PS.

²³⁴ Si bien las elecciones provinciales en 2003 fueron ganadas por el PJ, el candidato más votada fue Hermes Binner por el PS, pero la ley electoral vigente en ese momento (Ley de Lemas) permitió que el Justicialismo obtenga el triunfo. No obstante, la figura de Binner y del PS en la provincia comienza a adquirir una relevancia política muy notoria que convierte al partido y su líder en los actores políticos más importantes durante ese período.

Por último, Santiago Mascheroni (UCR) y Juana Baudin (PS) son los legisladores centrales durante el período de gobierno 2003-2007.

Tabla 6.7: Resumen de las características y medidas de centralidad de las redes de cooperación legislativa – Provincia de Santa Fe (1995-2007)

	Obeid (1995-1999)	Reutemann (1999-2003)	Obeid (2003-2007)
Lazos	26	42	57
Nodos	29	30	49
Densidad	1,06%	1,71%	2,33%
Casos aislados	21	20	1
Centralidad	Gurdulich (17,85%) Rava de Carreras (14,28%)	Alvarez (26,66%) Hammerly (26,66%)	Mascheroni (16,66%) Baudin (14,58%)
Centralización	12,30%	19,31%	12,41%
Intermediación	Meotto (0,26%) Buyatti (0,26%)	Mascheroni (0,88%) Cecchi (0,44%) Baudin (0,42%)	Mascheroni (0,88%)
Cercanía	Gurdulich (4,53%) Massat (4,15%) Rava de Carreras (4%)	Hammerly (5,22%) Ugalde (5,14%) Tate (5,13%)	Reschia (2,83%) Cecchi (2,55%) Strada (2,37%)

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al grado de centralización de la red, la tabla presenta los valores para los 3 períodos de gobierno, registrándose niveles muy bajos, siendo para el período de gobierno 1995-1999 correspondiente al primer mandato de Obeid de 12,30 por ciento, para el siguiente período comprendido entre 1999-2003 y correspondiente al gobierno de Reutemman de 19,31 por ciento y por último, para el segundo mandato de Obeid, registra una disminución, alcanzando el valor de 12,41 por ciento.

A continuación en la fila siete de la tabla 6.7 se puede observar el grado de intermediación, siendo para el período 1995-1999 Liliana Meotto (PJ) y Alberto Buyatti (UCR) los “legisladores puente” con un 0,26 por ciento cada uno. A su vez, los legisladores con el mayor grado de intermediación durante el período 1999-2003 son Santiago Mascheroni (UCR), Alfredo Cecchi (PS) y Juana Baudin (PS) quienes poseen mayor capacidad para intermediar entre los nodos. En el último período de gobierno comprendido entre 2003 y 2007, nuevamente Santiago Mascheroni es el legislador con mayor grado de intermediación con un 0,88 por ciento.

Por último, la tabla presenta el grado de cercanía de la red. Los valores observados en el primer periodo de gobierno de Obeid revelan que los legisladores con el mayor grado de cercanía son: Ana María Gurdulich, PJ (4,53 por ciento), Omar Massat, PJ (4,15 por ciento), Nelly Rava de Carreras, UCR (4 por ciento). Asimismo, las personas con mayor grado de cercanía para el período 1999-2003 son Alberto Hammerly, PJ (5,22 por ciento), Alicia Tate, UCR (5,13 por ciento) y José Ugalde, PJ (5,14 por ciento). Finalmente, durante el último período de gobierno analizado, los legisladores que presentan el mayor grado de cercanía son: Sandra Reschia, PJ (2,83 por ciento), Alfredo Cecchi, PS (2,55 por ciento) y Livio Strada, PJ (2,37 por ciento).

Recapitulación

A lo largo de este capítulo se ha analizado la dimensión “estrategia legislativa” de la variable de interés “el papel legislativo de la oposición”. El objetivo de este capítulo ha sido abordar las dinámicas de cooperación legislativa que se conforman en la arena parlamentaria a través de la iniciativa conjunta de legislación por parte de la oposición como estrategia para sacar adelante la agenda legislativa. Para llevar a cabo este análisis se partió del supuesto que afirma que los esfuerzos cooperativos incrementan las posibilidades de participación legislativa de la oposición.

En base a esa premisa se llevó a cabo en primer lugar el análisis empírico para determinar la frecuencia con que se inicia legislación en copatrocinio en las legislaturas subnacionales. Respecto a este punto, los datos permiten confirmar que si bien la frecuencia con que se inicia legislación en copatrocinio ha sido considerable, se pueden apreciar algunos matices entre los distintos casos. En este sentido, destaca el caso de la provincia de Entre Ríos, donde el copatrocinio no ha sido una estrategia frecuente, ya que sólo se registran muy pocos casos de legislación iniciada en forma conjunta, aunque debe tomarse en consideración que en esta provincia la participación legislativa de la oposición ha sido casi marginal, tanto en solitario como en copatrocinio.

Tomando en consideración los datos sobre la frecuencia con que se inicia legislación en copatrocinio y combinándolos con los porcentajes de participación legislativa de la oposición se llevó a cabo una clasificación de la oposición. Así, a la distinción entre oposición influyente y débil presentada en el capítulo 4 según el nivel de participación legislativa de la oposición, se suma la diferenciación entre una oposición cooperativa o no según su nivel de participación en la legislación iniciada en copatrocinio.

A su vez, a través del análisis empírico se intentó dar respuesta acerca del uso exclusivo o no del copatrocinio como estrategia legislativa por parte de la oposición. Sin duda los datos confirman que los legisladores de la oposición recurren al copatrocinio legislativo entre los distintos partidos que componen el bloque opositor, pero que también establecen lazos de cooperación legislativa con los representantes del oficialismo. Es más, es necesario resaltar que predomina la legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio cooperativo, es decir, por representantes del oficialismo y de la oposición.

A continuación se ha abordado el papel desempeñado por los distintos partidos, con el objeto de conocer si el copatrocinio es un recurso utilizado sólo por los partidos tradicionales o si por el contrario, participan los partidos minoritarios. Para dar respuesta a esta cuestión se ha analizado en primer lugar los datos de participación de los partidos políticos en la legislación sancionada que ha sido iniciada en copatrocinio y luego a través del análisis de redes se ha podido profundizar aún más en los vínculos que éstos establecen entre sí.

Ambos enfoques permiten extraer una serie de conclusiones. La primera de ellas es el rol destacado de los partidos tradicionales (PJ y UCR), que si bien fueron perdiendo apoyo electoral a lo largo del período de estudio, favoreciendo el surgimiento de nuevas agrupaciones, en la arena legislativa siguen teniendo el peso político necesario para encabezar las negociaciones políticas. La segunda es el surgimiento de nuevos actores políticos durante el último período comprendido entre 2003 y 2007 en todas las legislaturas que si bien se posicionan como alternativas a los partidos tradicionales establecen lazos de cooperación con éstos para sacar adelante su agenda legislativa.

Asimismo, la baja densidad y la reducida conectividad de las redes de cooperación presentada en todas las legislaturas provinciales, confirma que el establecimiento de lazos no es estable, sino que se trata de dinámicas de cooperación que se conforman de forma puntual para sacar adelante la legislación. La existencia de estas dinámicas de cooperación legislativa entre el oficialismo y la oposición constituye una evidencia del compromiso político entre ambos actores y confirma el supuesto adoptado en esta investigación que afirma que en un contexto presidencial, las relaciones entre gobierno-oposición no son de “suma cero”, por el contrario, las relaciones en estos actores son mucho más parecidas a un sistema de ganancias basado en el intercambio y la negociación, en el que el trabajo legislativo conjunto conforma redes de cooperación que permiten evitar la parálisis legislativa.

Conclusiones

La oposición política es un actor fundamental en una democracia moderna, constituyendo su sola existencia un factor determinante para la calidad democrática, porque tal como afirma Pasquino, la calidad de ésta no depende de la virtud de su gobierno o de la interacción de su gobierno con la oposición, sino, de modo muy especial de la capacidad de ésta última (Pasquino, 1998:119).

No obstante, a pesar de su relevancia, la oposición política ha sido un fenómeno escasamente abordado, de hecho el primer estudio orgánico de las oposiciones en los regímenes democráticos data de 1966. La copiosa literatura abocada al estudio de las crisis de gobernabilidad no profundiza en la temática desde el punto de vista del desafío de la oposición a los gobiernos. Ni siquiera los estudios sobre el *party government* recogen la temática de la oposición, dejando de explorar de esta manera parte importante del poder político. Es a partir del trabajo preliminar de Dahl que surge el interés académico en la oposición, como actor político indispensable de los procesos de democratización.

El interés que permitió plantear esta investigación surge ante la escasez de estudios en esta materia, no sólo en contextos presidenciales sino, aún más, a nivel subnacional. Consciente de la relevancia académica de la oposición política en un sistema democrático, esta tesis ha tenido como principal objetivo contribuir a llenar un vacío en el campo de los trabajos empíricos y servir de comparación para el estudio de otros congresos subnacionales en Argentina.

Esta tesis ha desarrollado un análisis comparado del papel legislativo de la oposición a nivel subnacional, tomando como casos de estudio cinco legislaturas provinciales, correspondientes a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe, durante 1995-2007. Para llevar a cabo la investigación se ha tomado como unidad de observación las leyes sancionadas, siendo en total 6.372 leyes que han sido clasificadas según su contenido legislativo.

La escasez del análisis por parte de la literatura, aunado al desafío de integrar dos agendas de investigación como son el estudio de la oposición en un contexto presidencial y el análisis a nivel subnacional, otorgan un carácter novedoso a la investigación, a la vez de complejidad. En este sentido, el primer desafío planteado fue acotar el ámbito de la investigación a la actuación de la oposición a la arena parlamentaria, si bien se asume que ésta también desempeña funciones en otros ámbitos como el electoral y social, la oposición política adquiere centralidad y se convierte en

alternativa concreta allí donde ejerce un papel político parlamentario, institucionalizando el disenso y ejerciendo su función tanto de control, representativa como legislativa, constituyendo, por tanto, el parlamento el espacio político de fundamental importancia para la actuación de la oposición.

Para encuadrar el problema de investigación se ha construido un marco de análisis a partir de los distintos estudios llevados a cabo por la literatura sobre la oposición bajo regímenes democráticos. Una vez realizada la revisión de la literatura se puso énfasis en su análisis en un contexto presidencial y federal como el argentino, donde la lógica gobierno-oposición adquiere distintos matices, al estar presentes múltiples actores partidarios compitiendo en la arena política.

Para medir el papel legislativo de la oposición se procedió a segmentar la variable dependiente en 3 dimensiones. La primera de ellas se denomina “participación legislativa” y el indicador utilizado para captar esa dimensión se denomina “*Participación Legislativa de la Oposición*” (PLO) que se obtiene al calcular el porcentaje de leyes que han sido iniciadas por la oposición sobre el total de leyes sancionadas, en comparación con el total de leyes sancionadas que han sido iniciadas por el contingente legislativo oficialista. Este indicador ofrece información acerca del peso o influencia de la oposición en el proceso de elaboración de políticas públicas.

El abordaje de esta dimensión adopta un enfoque sistémico entendiendo que la participación legislativa de la oposición puede explicarse a través de 4 tipos de variables: institucionales, político, electorales y de contexto. Al contar con un número mediano de casos, en esta dimensión se privilegió el análisis cualitativo comparado, utilizando para este efecto, la técnica del *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis* (QCA).

Teniendo en consideración que las leyes no son iguales se decidió incorporar una segunda dimensión en el análisis, de carácter cualitativo denominada “contenido legislativo”. Esta dimensión brindó información sobre el tipo de legislación sancionada que es iniciada por la oposición. Para captar los datos que aporta se adoptó una taxonomía para clasificar las leyes basada en el “*contenido legislativo*” de las mismas. Esta dimensión cuyo carácter es descriptivo y permitió establecer similitudes y diferencias entre el contenido de la agenda legislativa del oficialismo y de la oposición en los parlamentos subnacionales.

Por último, se analizó la tercera dimensión denominada “estrategia legislativa”. Esta dimensión centró su atención en el comportamiento adoptado por la oposición en su accionar legislativo con el objeto de sacar adelante su agenda, siendo el indicador “*redes de cooperación legislativa*” el utilizado para analizar las características de las redes de cooperación conformadas entre los legisladores de distintos partidos al iniciar legislación en forma conjunta. Para llevar cabo este análisis se utilizó la técnica de Análisis de Redes Sociales (*social network analysis*), también denominada análisis estructural. Este análisis permitió ampliar el conocimiento sobre el comportamiento de la oposición

en la arena parlamentaria, brindando información sobre el tipo de conexiones que se establecen en la arena legislativa y la frecuencia de las mismas.

Del análisis empírico de la actividad legislativa, efectuado en la primera dimensión, se extraen dos conclusiones: en primer lugar, los partidos políticos de la oposición con opciones de convertirse en alternativa de gobierno desempeñaron un rol más influyente en la actividad legislativa que los partidos minoritarios, ya que éstos concentraron un mayor porcentaje de legislación iniciada que las restantes agrupaciones partidarias. En segundo lugar, se puede afirmar que en 2 de las 5 legislaturas provinciales estudiadas, los partidos de oposición tenían una representación tal en la legislatura que les permitió influir en la agenda legislativa, aprobando legislación o consiguiendo el tratamiento de cuestiones relevantes en términos de políticas. En este grupo se encuentran Buenos Aires y, en menor medida, Río Negro. En el resto de las provincias, por el contrario, se constató la fuerza del partido mayoritario que, sin importar el porcentaje de escaños que posea, se comportó como cártel legislativo y dominó la agenda legislativa (Cox y McCubbins, 2006). En estos casos la influencia de los partidos políticos de oposición es muy limitada y en algunos casos (Entre Ríos principalmente), casi simbólica.

A continuación, esta dimensión se centró en conocer cuáles son los factores determinantes de la participación legislativa de la oposición y con el objetivo de explicar *¿por qué algunos períodos de gobierno presentan una alta participación legislativa de la oposición y otros no?*, se llevó a cabo un análisis comparativo de los casos. En el marco de este análisis se estableció la participación legislativa de la oposición como la variable a explicar. En este sentido, la variable dependiente fue entendida como un fenómeno multicausal afectado por variables explicativas de distinto tipo: institucional, político, electoral y contextual.

Para llevar a cabo el análisis comparativo en primer lugar se determinó los períodos de gobierno que presentaban una alta participación legislativa y cuáles no, para ello se fijó como umbral la media de participación legislativa registrada entre todos los casos de estudio. De esta manera se fijó que los períodos de gobierno que presentaron una participación legislativa de la oposición superior a la media son aquellos que cuentan con una oposición legislativa influyente, por el contrario, aquellos que presentaron una participación inferior a la media son aquellos cuya oposición tiene una influencia legislativa limitada.

En el primer grupo se incluyeron los casos de: Duhalde (1995-1999) y Ruckauf-Solá (1999-2003), correspondientes a la provincia de Buenos Aires, De la Sota (1999-2003) perteneciente a la provincia de Córdoba, y los dos últimos períodos de gobierno analizados en la provincia de Río Negro, Verani (1999-2003) y Saiz (2003-2007). Por el contrario, los períodos de gobierno que presentaron una oposición considerada marginal fueron los casos de Solá (2003-2007), Mestre (1995-1999), De la Sota (2003-2007), Verani (1995-1999), Busti (1995-1999), Montiel (1999-2003), Busti (2003-2007), Obeid (1995-1999), Reutemann (1999-2003) y Obeid (2003-2007).

El análisis presentado en esta investigación reveló distintos niveles de participación. En primer lugar destaca el período de gobierno del gobernador Ruckauf-Solá (1999-2003) en la provincia de Buenos Aires, porque la participación legislativa de la oposición duplicó la media, siendo el caso de la oposición más participativa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. A su vez, corresponde mencionar el tercer período de gobierno de la provincia de Buenos Aires, porque si bien es notorio el descenso de participación legislativa respecto al período anterior, el porcentaje de participación registrado fue levemente inferior a la media. De forma similar, se observaron valores cercanos a la media durante el primer período de gobierno de la provincia de Río Negro y durante el período 2003-2007 de la provincia de Santa Fe.

Posteriormente, los resultados del análisis llevado a cabo a través de QCA evidenciaron la existencia de una “causalidad coyuntural”, es decir, que la explicación de la participación legislativa de la oposición está dada por varios factores que actúan de forma conjunta. A su vez, la solución ofrecida en el análisis presentó dos vías que permiten obtener el resultado esperado (alta participación legislativa de la oposición). Una de ellas se produce con la combinación de los siguientes factores: un sistema electoral proporcional, una baja popularidad del Ejecutivo provincial, una comisión de Labor Parlamentaria y una situación económica provincial desfavorable. La otra vía, está posibilitada por la combinación de: una comisión de labor parlamentaria, un sistema electoral proporcional, un Índice de Oposición Efectiva elevado y la ausencia de las variables popularidad y situación económica (en este caso la ausencia implica un alto nivel de popularidad del ejecutivo provincial y una situación económica favorable, respectivamente).

Ambas configuraciones aportaron una cobertura del 80 por ciento de los casos analizados, aunque la primera vía presentada es la que registró mayor cobertura de las dos, siendo la consistencia de la solución del 100 por ciento, considerándose de esta manera relevante para la investigación. Sin duda el hallazgo más importante es la relevancia tanto del aspecto institucional, a través de la presencia de la comisión de Labor Parlamentaria, como del sistema electoral que afecta de forma directa a la composición de la cámara, al ser considerados como condiciones necesarias pero no suficientes para que un período de gobierno cuente con una alta participación legislativa de la oposición.

A su vez, el análisis cualitativo de la legislación permite extraer una serie de conclusiones acerca del contenido de la agenda legislativa. En primer lugar hay que destacar que los legisladores miembros de la oposición promueven leyes principalmente de regulación y compensación, en particular aquellas de tipo reglamentario o social, contradiciendo la idea generalizada de la escasa relevancia de las leyes sancionadas que han sido iniciadas por la oposición.

En segundo lugar los datos demuestran que la afirmación acerca de la existencia de una agenda dual, que compite por ser sancionada es incorrecta. Es decir, hay una agenda legislativa con objetivos comunes tanto para el oficialismo como para la oposición, demostrando que la diferencia entre éstos no radica en el contenido de sus propuestas. Asimismo, hay que destacar la amplitud de temas que abarca la agenda legislativa. Si bien hay temas que concentran en mayor medida la atención tanto del oficialismo como la oposición (asuntos reglamentarios principalmente), el abanico de asuntos legislativos abordados por ambos actores refleja la existencia de una agenda sistémica que contempla múltiples cuestiones que son percibidas como merecedoras de atención pública.

Finalmente, con el objeto de conocer si hay asuntos legislativos que son susceptibles de ser iniciados en copatrocinio se lleva a cabo un análisis del contenido de la legislación que ha sido sancionada en copatrocinio. Los datos confirmaron que no hay una agenda legislativa específica de leyes susceptibles de copatrocinio, sino que éste se produce cuando una ley en particular es considerada objeto de interés por los distintos autores.

Hay varias cuestiones interesantes para destacar que emergen de la descripción de los datos. La primera es que, frente a todas las acusaciones sobre el carácter marginal de la oposición, en contraposición con el papel desempeñado por el oficialismo, los congresos examinados en esta tesis han mostrado resultados variantes. Así, pueden distinguirse 4 escenarios distintos tomando en consideración el nivel de participación legislativo de la oposición y el nivel de cooperación pudiendo ser una oposición influyente y cooperativa, es decir que presenta un nivel de participación legislativa y de legislación sancionada en copatrocinio mayor a la media. En este grupo se encuentran los casos de Duhalde 1995-1999, Ruckauf-Solá 1999-2003, De la Sota 1999-2003, Verani 1999-2003 y Saiz 2003-2007. En el segundo escenario se encuentra la oposición débil pero cooperativa, que es aquellas que si bien presenta un nivel de participación legislativa inferior a la media su nivel de legislación iniciada en copatrocinio es superior a la media, correspondiente al gobierno de Verani 1995-1999. En tercer lugar se encuentra el caso de una oposición influyente pero no cooperativa, no existiendo casos (entre los que han sido objeto de estudio en esta investigación) que integren este grupo. Por último el cuarto escenario incluye los casos correspondientes a los 3 períodos de gobierno analizados en Entre Ríos y en Santa Fe, junto al período de Mestre 1995-1999, De la Sota 2003-2007 y Solá 2003-2007. Estos casos presentan un

nivel de participación legislativa débil (inferior a la media) y un bajo nivel de legislación iniciada en copatrocinio (no cooperativo).

La presunción de que existe un partido mayoritario que impone su agenda política, convirtiendo a la oposición en un actor marginal, aún cuando en la mayoría de los estudios se advierte la relevancia de ésta como actor político en los Congresos, tanto a nivel nacional como subnacional, es matizada por este trabajo. La clasificación de la oposición mencionada anteriormente y los distintos escenarios observados son un ejemplo de la existencia de algunos gobiernos que han contado con una oposición influyente.

A pesar de que el debate académico resalta la importancia del copatrocinio en la actividad legislativa, lo cierto es que la Ciencia Política no ha producido hasta el presente, evidencia empírica que demuestre la existencia de lazos de cooperación en los parlamentos subnacionales argentinos. Por tanto esta tesis al centrar su atención en el análisis de las redes de cooperación legislativa en las legislaturas provinciales, genera un conocimiento novedoso. En particular, el foco de análisis está puesto en una de las estrategias de la oposición para sacar adelante la agenda legislativa que determina el papel legislativo desempeñado por ésta, entablando relaciones cooperativas con el oficialismo o no.

La estrategia desempeñada por los legisladores de la oposición para sacar adelante su agenda legislativa es la iniciación de leyes en copatrocinio ya que un proyecto de ley apoyado por diputados de distintos partidos garantiza la formación de consenso en el pleno, demostrando un comportamiento más cooperativo en la elaboración de las políticas públicas.

Tomando en consideración que la arena parlamentaria es un espacio decisorio (*locus decisorio*) donde se definen estrategias políticas que requieren un rol de coordinación que facilite la acción cooperativa, es central abordar el papel desempeñado por un actor político en una estructura social, porque en base a su posición y rol ejercido puede disponer de mayor o menor cantidad de recursos e influencia sobre los demás.

Los datos permiten confirmar que el copatrocinio legislativo no es un recurso exclusivo de la oposición, sino que el oficialismo participa en gran medida en la totalidad de las legislaturas analizadas. La formación de lazos cooperativos entre ambos actores confirma que en un sistema presidencial y fragmentado como el argentino, no se produce parálisis legislativa cuando la oposición posee un número significativo de escaños en la legislatura (como es el caso del período 1997-1999 en Buenos Aires y el período 1995-1999 en Entre Ríos), ni el gobierno se comporta de forma arrolladora al poseer la mayoría legislativa en las restantes legislaturas, sino que recurre a la búsqueda de consensos en determinadas oportunidades, dando origen a dinámicas de cooperación legislativas.

El análisis empírico permite confirmar el rol destacado de los partidos tradicionales (PJ y UCR), que si bien fueron perdiendo apoyo electoral a lo largo del período de estudio, favoreciendo el surgimiento de nuevas agrupaciones en la arena legislativa, siguen teniendo el peso político necesario para encabezar las negociaciones políticas. Asimismo, si bien los lazos de cooperación no han sido permanentes, sino más bien esporádicos, dando lugar a dinámicas de cooperación, se observa a lo largo del período de tiempo analizado algunos vínculos estables entre partidos. En este sentido, el más importante sin duda ha sido el constituido por el Frepaso y la UCR que dieron lugar posteriormente a la formación de la Alianza.

La complejidad propia de los procesos decisorios demanda un estudio más detallado del carácter estructural de las relaciones políticas que permita ahondar en el entendimiento acerca de los factores que facilitan la cooperación. En este aspecto, existe todavía un largo camino por recorrer desde el punto de vista académico. No obstante, el conocimiento de las características de las redes de cooperación legislativa conformadas en la arena parlamentaria de las legislaturas provinciales, constituye un paso adelante en el conocimiento de esta temática.

Sin duda, las investigaciones futuras sobre la oposición en un contexto presidencial y federal como el argentino deberán complementarse con la incorporación de otras dimensiones, como son, por ejemplo, la función de control desarrollada por la oposición en el Congreso o su participación en el proceso de enmiendas, porque éstas también hacen referencia al papel legislativo desempeñado por la oposición. También pueden contribuir a una más ajustada explicación contar con datos relativos a la disciplina interna de los partidos políticos. En estos momentos la dificultad de acceso a la información de numerosos partidos de carácter provincial, así como de indicadores fiables que permitan medir este aspecto a nivel subnacional ha sido el principal obstáculo para llevar a cabo este análisis. No obstante, en los últimos años algunos académicos, arropados por el reciente interés de la política subnacional, han iniciado relevamientos en algunas provincias aportando datos empíricos sobre la cuestión subnacional que serán útiles en futuras investigaciones.

Concluding Remarks

The political opposition is a key player in a modern democracy; its very existence constitutes a determining factor for the quality of democracy. According to Pasquino, quality does not depend on the virtue of their government or their interaction with government the opposition, but in a very special way of the ability of the latter (Pasquino, 1998:119).

However, despite its importance, the political opposition has remained a poorly addressed phenomenon. In fact, the first organic study of the opposition in democratic regimes dates from 1966. Copious literature dedicated to the study of the governance crises analyzes it from the point of view of the opposition as a challenge to governments. Even the studies focused on party government often exclude the opposition, thus excluding an important part of political power. Following the preliminary work of Dahl there has been an emerging academic interest in the opposition as an essential actor in the political processes of democratization.

It is necessary to conduct a study of such a scarcely studied phenomenon; not only in presidential contexts, but rather at the subnational level. Aware of the academic relevance of the political opposition in a democratic system, this thesis has had as its main objective to help fill a void in the field of empirical studies by comparing sub-centers in Argentina.

This thesis has developed a comparison of the legislative role of the opposition at the subnational level analysis, taking five provincial legislatures as case studies, corresponding to the provinces of Buenos Aires, Cordoba, Entre Rios, Santa Fe and Río Negro during 1995-2007. The analysis is based on sanctioned laws as the unit of analysis, including a total of 6.372 laws that have been classified according to their legislative content.

The paucity of analysis of the literature along with the challenge of integrating two research agendas such as the study of the opposition in a presidential context and analysis at the subnational level give a new but complex character to the research. In this sense, the first challenge was to define the scope of the investigation by focusing on the performance of the opposition to the parliamentary arena although it is assumed that it also plays roles in other areas such as electoral and social, political opposition acquires centrality and becomes concrete alternative exercises where a parliamentary political role, institutionalizing dissent and thus fulfilling its role of control, as a legislative representative, constituting, therefore, parliament political space of fundamental importance for the performance of the opposition.

To frame the research problem, this dissertation has built a framework of analysis based on the various studies carried out by the literature on the opposition under democratic regimes. Following

the literature review, the dissertation emphasized its focus on the presidential and federal context as in Argentina, where the government-opposition logic is put into context within multiple partisan actors competing in the political arena.

To measure the legislative role of the opposition, the analysis segmented the dependent variable into 3 dimensions. The first one is called "legislative involvement" and is explanatory in nature and uses an indicator called "Legislative Opposition Participation" (PLO) which is obtained by calculating the percentage of laws that have been initiated by opposition of total sanctioned laws, compared with the total sanctioned laws that have been initiated by official legislative contingent. This indicator provides information about the weight and influence of the opposition in the process of public policy-making.

This dimension adopts a systems approach to understanding the legislative opposition participation and can be explained through 4 types of variables: institutional, political, and electoral contexts. The median number of cases in this dimension allows for qualitative comparative analysis, specifically the application of the Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (QCA) technique.

However, since the laws are not the same, a second dimension in the analysis of qualitative character called "legislative content" was incorporated. This dimension provides information on the type of enacted legislation that is initiated by the opposition, and captures data that allows for classifying adopted laws based on their "legal content". Notwithstanding the descriptive character of this dimension, it permits establishing similarities and differences between the content of the legislative agenda of the ruling and opposition parties in subnational parliaments.

Finally, the third dimension called "legislative strategy" was analyzed. This dimension focused on the conduct adopted by the opposition in its legislative actions in order to push through their agenda. Here, the indicator "legislative cooperation networks" was used to analyze the characteristics of cooperation networks formed between lawmakers from different parties to jointly initiate legislation. The analysis was based on a Social Network Analysis (social network analysis) technique, also referred to as structural analysis. This analysis allowed further insight into the behavior of the opposition in the parliamentary arena, providing information on the type of connections that are established in the legislative arena and the frequency thereof.

The empirical analysis of legislative activity performed in the first dimension leads to two conclusions: first, the political parties of the opposition with a more plausible option of becoming an alternative government played a more influential role in the legislative activity than the minority parties. They accumulated a greater share of legislation than that initiated by the remaining parties. Second, it can be said that in 2 of the 5 provincial legislatures studied, the opposition parties had a status in the legislature that allowed them to influence the legislative agenda, passing legislation or getting treatment of relevant issues in terms of policy. In this group are Buenos Aires and to a

lesser extent Río Negro. In other provinces, however, the strength of the majority party was confirmed regardless of the seats it held. In these cases, the majority party acted as a legislative cartel and dominated the legislative agenda (Cox and McCubbins, 2006). Here, the influence of the opposition parties is very limited and in some cases (mainly Entre Ríos), almost symbolic.

Next, this dimension focused on explaining the determinants of legislative participation of the opposition in order to explain why some periods of government have a high legislative participation of the opposition and others do not. As part of this analysis, the dependent variable defined by the legislative opposition's participation was established. In this sense, the dependent variable was defined as a multi-causal phenomenon affected by different types of explanatory variables: political, electoral and institutional context.

For the comparative analysis, a first step determined the governments that had both high and low legislative participation rates and established the average legislative participation as the threshold (22,3). This showed that the government periods where the opposition had higher levels of participation than the average were also the most influential. On the other hand, the opposition that scored below this average had a marginal influence in legislation.

The cases analyzed in the first group included the following governments: Duhalde (1995-1999) and Ruckauf-Sola (1999-2003), corresponding to Buenos Aires, De la Sota (1999-2003) belongs to the province of Córdoba, the last two periods of government analyzed in the province of Río Negro, Verani (1999-2003) and Saiz (2003-2007). Conversely, periods of government that had a marginal opposition were considered cases of Sola (2003-2007), Mestre (1995-1999), De la Sota (2003-2007), Verani (1995-1999), Busti (1995-1999), Montiel (1999-2003), Busti (2003-2007), Obeid (1995-1999), Reutemann (1999-2003) and Obeid (2003-2007).

Following this first general conclusion about the type of opposition that is observed in subnational legislatures, the analysis presented in this study revealed different levels of participation. The first period highlights the government of Governor Ruckauf-Sola (1999-2003) in the province of Buenos Aires. Here, the legislative opposition participation doubled the average, with the case of the opposition in the participatory development process public policy. In turn, it is worth mentioning the third term of the province of Buenos Aires. While it is evident that legislative participation declines over the previous period, the percentage of registered share was slightly below average. Similarly, close to the average values observed during the first term of the province of Río Negro and during the period 2003-2007 in the province of Santa Fe.

Subsequently, the results of the analysis carried out by QCA showed the existence of a "conjunctural causation", i.e. the explanation of the legislative opposition participation is given by several factors acting together. In turn, the solution offered in the analysis present two pathways that allow obtaining the desired result: high legislative participation of the opposition. One of them

is produced by the combination of the following factors: a proportional electoral system, a low popularity of the provincial executive, a committee of Parliamentary provincial Labor and unfavorable economic situation. The other pathway is made possible by the combination of a committee of parliamentary work, a proportional electoral system, a high IEO and the absence of variables popularity and economic situation (in this case the absence involves a high level of popularity of the provincial executive economic situation and pro, respectively).

Both configurations provided coverage of 80 percent of the cases analyzed, although the first satellite is presented which recorded more coverage of the two. The consistency of the results points to the relevance of such an analysis for this type of research. . Arguably, the most important finding is the relevance of the presence of the Parliamentary Labor committee and the electoral system that directly affects the composition of the chamber as necessary but not sufficient conditions for a period of rule count with high involvement legislative opposition.

In turn, the qualitative analysis of the legislation allows to draw a number of conclusions about the content of the legislative agenda. First, oppositional MPs promoted mostly regulatory and compensatory legislation; especially regulatory or social legislation. This contradicts the general idea that laws passed by the opposition are not as relevant as those passed by governing parties.

Second, the data show that the assumption about the existence of a competing dual agenda is incorrect. That is, the assumption that there is a legislative agenda with common goals for both the ruling party and the opposition, showing that the difference between them does not lie in the content of their proposals. I must also highlight the breadth of topics covered in the legislative agenda. While there are issues that focus further attention from both the ruling and opposition (regulatory mainly matters), the range of legislative issues addressed by both actors reflects the existence of a systemic agenda that includes many issues that are perceived as deserving of attention public.

Finally, in order to know if there are legislative issues that are likely to be initiated in co-sponsorship, I carried out a content analysis of the legislation that has been enacted as co-sponsorship. The data confirmed that there is no specific legislative agenda capable of co-sponsorship of legislation, but it occurs when a particular law on the subject of interest considered by different authors.

There are several interesting issues that emerge to highlight the description of the data. The first is that, against all the accusations of the marginal nature of the opposition, as opposed to the role of the ruling party, the Congresses discussed in this thesis have shown variation in the results. Thus, we can distinguish four different scenarios taking into account the level of legislative participation of the opposition and the level of cooperation can be an influential opposition and cooperative, i.e. having a level of legislative participation and legislation enacted in greater co-sponsorship average.

of the governments of Duhalde 1995-1999, 1999-2003 Ruckauf-Sola, Verani 1999-2003 and Saiz 2003-2007 fall into this group.

In the second scenario is marginal but united opposition. While those with below-average levels of legislative involvement in co-sponsoring legislation initiated is above average, not counting cases (which have been studied in this research) to integrate this group. Third is the case of an influential but not cooperative, for the 1995-1999 Verani government opposition, as it presents a level of legislative involvement above average but at the same time low in co-sponsorship of legislation initiated. Finally, the fourth stage includes those for the 3 periods analyzed government in Entre Rios and Santa Fe, close to Mestre period 1995-1999 2003-2007 Sola cases. These cases show marginal levels of legislative involvement (below average) and a low level of legislation initiated in co-sponsorship (non-cooperative).

The assumption that there is a majority party that imposes its political agenda and that the opposition becomes a marginal actor has been rebutted in this dissertation. Although in most studies note the relevance thereof as a political actor in the Congress at national and subnational levels, here I have shown that this is not the case. The classification of the opposition mentioned above and observed the different scenarios are an example of the existence of some governments that have had an influential opposition.

Although the academic debate highlights the importance of co-sponsorship in legislative activity, the fact is that political science has not yet produced empirical evidence demonstrating the existence of ties of cooperation in Argentine subnational parliaments. Therefore, by focusing on the networks of legislative cooperation in provincial legislatures, this thesis is a first step towards filling this research gap. In particular, the analysis focuses on the oppositions' strategies to push through the legislative agenda that determines their legislative role and whether they establish cooperative relationships with the government or not.

The strategy played by oppositional lawmakers to push through their legislative agenda is the introduction of co-sponsored bills backed by MPs from different parties. This ensures consensus-building in the plenary sessions, thereby highlighting cooperative behavior as a strategy in the development of public policy.

Since the parliamentary arena is a decision-making space (decision locus) where political strategies that require coordination to facilitate cooperative action are required, it is crucial to analyze political actors within their social structure. According to their position and role they can access more or less resources and influence over others.

The data show that cooperative co-sponsorship is not an exclusive remedy of the opposition, but rather that the ruling party and largely participates in all the analyzed legislatures. The formation of

cooperative ties between the two actors confirms that in a presidential and fragmented system as the Argentine one, no legislative paralysis occurs when the opposition has a significant number of seats in the legislature (as is the case in Buenos Aires 1997-1999 and the period 19995-1999 in Entre Rios), nor does the government dominate given their legislative majority in the remaining legislatures. They rather rely on consensus on certain occasions, giving rise to dynamics of legislative cooperation.

The empirical analysis confirms the role of the traditional parties (PJ and UCR) although they were losing electoral support throughout the observed period, favoring the emergence of new groups in the legislative arena, they considered to hold enough political weight to lead political negotiations. Also, given that cooperation ties were not permanent, but rather sporadic, differing cooperation dynamics but also stable links between parties were observed. In this sense, the most important undoubtedly been constituted by the UCR and Frepaso and which subsequently led to the formation of the Alianza.

The complexity of decision-making demand more detailed structural nature of political relations that allow deepening the understanding of the factors that facilitate cooperation. In this regard, there is still a long way ahead on the research agenda from the academic point of view. However, knowledge of the characteristics of legislative cooperation networks formed in the parliamentary arena of provincial legislatures is a step forward in understanding this subject.

Undoubtedly, future research on the opposition in a presidential and federal context as Argentina should be complemented with the addition of other dimensions, such as the control function developed by opposition in Congress or their participation in the amendment process as they also shed light on the legislative role of the opposition. Data on the internal discipline of political parties could also they contribute to a more accurate explanation of the legislative opposition's behavior. Currently, the difficulty of access to information from many parties at the provincial level as well as reliable indicators to measure this aspect at the subnational level has been the main hurdle in including such data. However, in recent years some scholars interested in subnational politics have initiated surveys in some provinces providing empirical data that will be useful in future research.

ANEXO 1

AUTORES, ENFOQUES Y CATEGORÍAS UTILIZADAS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES		
POLSBY (1963)	Políticas públicas	Número de personas afectadas por la norma
		Recursos públicos que se distribuyen
		Monto que distribuye la norma
		Profundidad en los cambios que la norma produce
LOWI (1964)	Impacto previsto por la norma	Distributivas
		Regulativas
		Redistributivas
SALISBURY (1968)	Impacto previsto por la norma	Redistributivas
		Distributivas
		Constitutivo-regulatorias
		Constitutiva-autoregulatorias
WILSON (1973)	Contenido de la ley	Beneficios o costes que generan en los interesados
DI PALMA (1976)	Objeto	Nacional
		Sectorial
		Microsectorial
	Efecto	Benéfico
		Mixto
		Despojo
MUSTAPIC Y GORETTI (1992)	Contenido de la legislación	1. Legislación penal
		2. Organismos públicos
		3. Pensiones y jubilaciones
		4. Impuestos y política fiscal
		5. Política exterior
		6. Obras públicas
		7. Autorización al presidente para ausentarse del país
		8. Legislación del trabajo
		9. Vivienda
		10. Educación

		11. Defensa
		12. Agricultura, ganadería, comercio, industria
		13. Derechos civiles y políticas
		14. Bienes del Estado
		15. Presupuesto
		16. Homenajes
		17. Salud
		18. Justicia
		19. Condecoraciones
		99. Otros temas
MALAMUD (1999)	Número de sujetos interesados en la legislación	Legislación sin interés subjetivo
		Legislación de interés general
		Legislación de interés seccional
		Legislación de interés individual
TAYLOR ROBINSON Y DÍAZ (1999)	Nivel de Agregación (Número de personas a las que afecta el proyecto)	Nacional
		Regional
		Sectorial
		Local
		Individual
	Efecto del Proyecto	Benéfico
		Operantes
		Mixtas
		Neutras
LANZARO (2000)	Elabora un índice de ponderación de las leyes a partir de indicadores asociados al proceso de aprobación de las mismas	Origen
		Alcance
		Repercusión
		Debate
		Votación
LE MOS (2001)	Forma	Transferencia
		Regulación
	Alcance	Concentrada

		Difusa
AMORIN Y SANTOS (2003)	Nivel de Agregación	Nacional
		Regional
		Sectorial
		Local
		Individual
	Efecto	Benéfico
		Operantes
		Mixtas
		Neutras
	Asunto	Administrativa
		Económica
		Honorífica
		Reglamentario
		Político
		Social
		Cultural-científico-tecnológico
		Ecológico
RICCI (2003)	Número de sujetos afectados	Seccional
		Microseccional
		Individual
	Impacto Territorial	Nacional
		Local
ADLER Y WIKERSON (2005)	Según su alcance y urgencia	
LAPINSKI (2008)	Presenta una tipología según el contenido de las leyes formada por 3 niveles encuadrados unos dentro de otros (<i>nested tiers</i>)	SOBERANÍA
		1. Libertad
		a- Libertad de Expresión
		b- Religión
		c- Privacidad
		2. Nación y pertenencia
		a- Conmemoración y cultura nacional

	b-	Inmigración y naturalización
	3.	Derechos Civiles
	a-	Afro-americanos
	b-	Indo-americano
	c-	Mujeres
	d-	Otros grupos minoritarios
	e-	Derechos de voto
	4.	Fronteras
	a-	Establecimiento de fronteras
	b-	Destitución y compensación de Indios
	c-	Admisión de estados / Composición del Estado
	d-	Territorios y colonias
	<hr/> ORGANIZACIÓN Y ALCANCE <hr/>	
	1.	Organización gubernamental
	a-	Organización del Congreso, administración y personal
	b-	Organización del Ejecutivo, administración y personal
	c-	Organización del Poder Judicial, administración y personal
	d-	Juicio Político
	2.	Representación
	a-	Censo
	b-	Elecciones
	c-	Grupos e intereses
	3.	Enmiendas Constitucionales
	a-	Federalismo y mandatos
	b-	Participación política y derechos
	c-	Otros
	<hr/> RELACIONES INTERNACIONALES <hr/>	
	1.	Defensa
	a-	Organización de la Fuerza Área y uso
	b-	Organización del Ejército y uso
	c-	Organización de la Defensa en general
	d-	Servicio militar / Alistamiento

-
- e- Milicias
 - f- Instalaciones militares
 - g- Defensa interna / Civil

 - 2. Geopolítica
 - a- Diplomacia e inteligencia
 - b- Ayuda Externa
 - c- Organizaciones Internacionales

 - 3. Economía política internacional
 - a- Marítima
 - b- Comercio y tarifas
 - c- Organizaciones económicas internacionales
-

ASUNTOS DOMÉSTICOS

- 1. Agricultura y Alimentos
 - a- Tecnología agrícola
 - b- Apoyo a productores rurales
 - c- Pesca y ganado

 - 2. Recursos y Planeamiento
 - a- Corporativismo
 - b- Medio Ambiente
 - c- Infraestructura y obras públicas
 - d- Recursos nacionales
 - e- Conocimiento social
 - f- Correos
 - g- Transportes
 - h- Control de salarios y precios
 - i- Convenios interprovinciales y Federalismo
 - j- Desarrollo urbano y regional

 - 3. Economía Política
 - a- Créditos
 - b- Agenda Múltiple
 - c- Mercado de Negocios y capitales
 - d- Fiscal / impuestos
 - e- Mercado de trabajo y sindicatos
 - f- Monetario
-

		g- Regulación económica 4. Política Social a- Niñez y juventud b- Crimen c- Desastres d- Educación e- Deficiencia física e invalidez f- Sociedad civil g- Vivienda h- Pensión militar / beneficios y compensación civil i- Obras públicas y empleo voluntario j- Regulación social k- Seguro social l- Pobreza
		DISTRITO DE COLUMBIA
		CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO INTERNAS AL CONGRESO
		CUASI – PRIVADO
		CUASI- PÚBLICO
BONVECCHI Y ZELAZNIK (2009)	Propone una clasificación con 2 escalas de acuerdo a las modificaciones sufridas por la propuesta de ley después de la aprobación de las enmiendas	Proximidad del producto legislativo en relación a la preferencia del presidente a- Mayor b- Media c- Menor Posición del legislador que propone la enmienda a- Oficialistas b- Oficialistas y de la oposición c- Oposición
		Proximidad del producto legislativo en relación a la preferencia del presidente a- Mayor b- Media +

-
- c- Media
 - d- Media –
 - e- Menor

Efectos de las enmiendas

- a- El presidente recibe del presidente casi todo lo que desea del Congreso salvo pocas cuestiones
 - b- El presidente obtiene buena parte de lo que quería pero tiene que aceptar un número significativo de cuestiones que no contemplaba
 - c- El presidente y los líderes del Congreso mantienen un compromiso relativamente igual en relación al proyecto de ley
 - d- El presidente obtiene algunas cuestiones que deseaba, pero es mayor el contenido final de la propuesta que no deseaba.
 - e- El presidente no consigue mantener prácticamente nada de lo que deseaba.
-

Fuente: Elaboración propia

ANEXO 2

CATEGORÍAS, CRITERIO CLASIFICATORIO Y EJEMPLOS		
1. ADMINISTRATIVO	Aquellas normas que regulan la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración Pública. Es el caso de convenios, tratados, leyes de autorización del Ejecutivo para ausentarse del territorio provincial entre otros.	Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 11.777] Convalidando lo actuado por el Poder Ejecutivo en los autos caratulados La Cantábrica SA sobre quiebra, incidente de licitación, tendiente a incorporar al patrimonio fiscal inmueble ubicado en Morón. Autoriza al Poder Ejecutivo a endeudarse.
		Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8.551] Ratifica acta de acuerdo entre el Estado Nacional y el Gobierno de la provincia de Córdoba por el cual se dispone la adhesión al Pacto Fiscal.
		Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley N.º 9.085] Establece que la Secretaría de la Producción sea el órgano de aplicación de las disposiciones que adopte la Sec. De Salud Pública de la Nación en lo referente a sanidad y calidad citrícola.
		Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.022] Ratifica Convenio de cooperación científica, tecnológica y económica celebrado entre el Estado de Israel y el Gobierno Provincial.
		Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.302] Apruébase el Convenio suscripto entre la Subsecretaría de Planeamiento y Control de Gestión y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos referido a la organización y funcionamiento del Centro Regional de Procesamiento.
2. ECONÓMICO	Son las normas jurídicas que regulan la producción, la distribución, el cambio y el consumo de la riqueza generada por un sistema económico.	Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 11.807] Creando el Instituto para el Desarrollo Empresario Bonaerense – IDEB-.
		Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº 8.554] Se incorpora el Art. 13 bis a la ley 8524 estableciendo el régimen de coparticipación impositiva entre la Provincia y las municipalidades y comunas.
		Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.002] Crea el Fondo Provincial del Trabajo.

		Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.046] Adhesión al Decreto Nacional 676/93, por el que se dispone emisión de Bonos para creación de empleos en los sectores privados provinciales.
		Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.314] Pesca Comercial, Puertos de Fiscalización: Facúltase al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC) para establecer Puertos de Fiscalización de productos de pesca comercial.
3. HONORÍFICO	Normativas que otorgan distinciones honoríficas, gratificaciones o promueven actos conmemorativos con el propósito de promover, reconocer y estimular las virtudes y valores humanos a aquellas personas que presten o hayan prestado servicios relevantes a la sociedad.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 11.787] Imponiendo el nombre de Ministro Carranza al muelle de carga general provincial del Puerto de Bahía Blanca.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8601] Se denomina a la Ruta Provincial 14 "Cura Brochero".</p> <p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.145] Instituye el 25 de Septiembre como el "Día de la Libertad de Nuestros Ríos" en conmemoración de la sanción de la Ley que declara a los Ríos Paraná, Uruguay y sus afluentes libres de nuevas obras de represamiento.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.113] Se declara el 27 de Julio el "Día del Jubilado y Pensionado".</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.390] Autorízase a la Municipalidad de la Ciudad de Santa Fe a disponer la erección de un monumento en homenaje a Pedro A. Candiotti, en el Parque Manuel Belgrano.</p>
4. REGLAMENTARIO	Es aquella legislación tendiente a regular materias aplicables a un número indefinido de cosas o personas teniendo por ello carácter general.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 11.798] Incorporando el inciso al artículo 272 de la ley 10.397 – Código Fiscal- Exime del pago de la tasa retributiva por servicios judiciales a las actuaciones promovidas por declaración de ausencia, por desaparición forzada de personas, prevista por la ley 24.321.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8.532] Se sustituye el Art. 213 en su 3 párrafo del Código Procesal Penal de la provincia de Córdoba.</p>

		Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.154] Expropiación de inmuebles afectados por la traza de la obra “Colector cloacal noreste de Paraná” – Sector I y Sector II.
		Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.092] Establece marco normativo de la actividad de navegación denominada “rafting” en jurisdicción provincial.
		Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley 11.441] Código Penal: El condenado mayor de 70 años o el que padezca una enfermedad incurable en período terminal, podrá cumplir la pena impuesta en detención domiciliaria por resolución del Juez.
5. POLÍTICO	Leyes que regulan las relaciones entre poderes, administraciones del Estado, organizaciones políticas, la participación ciudadana y normas electorales.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 11.833] Derogando el apartado B del inciso 2 del artículo 3 de la ley 5109 - Ley Electoral – sobre voto de personal de las Fuerzas Armadas y Policiales.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8.555] Ley Orgánica de la Dirección Provincial de Vialidad.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.551] Ley de Ministerios.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.128] Ley de Ministerios. Crea Coordinación de Organismos en Liquidación.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.664] Capitán Bermúdez, Municipalidad: Interviénese la misma y declárense caducos los mandatos del Intendente Señor Joaquín Alberto Dobrito.</p>
6. SOCIAL	Aquellas normas conducentes a garantizar el bienestar social procurando que los beneficios alcancen a todas las capas de la sociedad. Son de carácter general y pueden centrarse en las necesidades de los <i>grupos sociales</i> específicos como discapacitados, ancianos, niños,	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 12.105] Condonando deuda contraída por la municipalidad de Pehuajó con el Instituto de la Vivienda para atender reparaciones de Viviendas afectadas por el meteoro acaecido en el año 1993.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8566] Creando dentro de las operativas del IPV un cupo especial de viviendas destinadas a personas discapacitadas.</p>

	desempleados o inmigrantes, o pueden enfocarse en la prestación de <i>servicios públicos</i> como sanidad, pensiones, vivienda.	<p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.505] Transfiere tres inmuebles, en forma de cesión gratuita, con cargo a que tres cooperativas los afecten a prestación de agua potable.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.143] Crea Programa de Formación del Agente Sanitario en ámbito del Consejo Provincial de Salud Pública.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.711] Dónase a la Comunidad de Suardi una fracción de terreno destinado a la construcción de un Plan de Viviendas Económicas.</p>
7. CULTURAL – CIENTÍFICO Y TECNOLÓGICO	Normas que tienen por objeto la creación, fomento y promoción de actividades culturales, científicas y tecnológicas.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 12.108] Ley de Promoción y Fiscalización del Deporte.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8.531] Declarando de interés provincial para la investigación científica y cultural la zona de Alpa Corral. Fueron hallados restos humanos de 4.500 años de antigüedad.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.183] Cesión al Arzobispado de Paraná de un inmueble ubicado en Colonia 3 de Febrero, Distrito Sauce, Paraná, con destino a levantar un templo del culto católico.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.141] Fomento del Deporte y Recreación.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 12.542] Aprueba convenio marco entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET- y el Gobierno de la Provincia, con el objeto de establecer vínculos de colaboración y cooperación científica y tecnológica.</p>
8. ECOLÓGICO	Legislación cuyo propósito es garantizar la preservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente, así como el establecimiento y administración de áreas naturales protegidas.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 12.103] Declarando Reserva Natural Provincial de uso múltiple a la Isla Martín García, correspondiente al partido de La Plata.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8557] Crea el Consejo Asesor para la Protección del Medio Ambiente Provincial.</p>

		Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.290] Se crea el Programa “Conciencia Forestal” de apoyo a esa actividad.
		Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.191] Declara especie protegida al cóndor andino – Vultur Gryphus-.
		Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.717] Ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable: Establécense los principios generales.
9. ORDENAMIENTO TERRITORIAL O URBANÍSTICO	Normativas que definen el uso y estrategia de la ocupación del suelo. Regulan la densidad y edificabilidad del territorio.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 11.070] Declarando de utilidad pública y sujetos a expropiación inmuebles ubicados en la localidad de Exaltación de la Cruz con destino a la pavimentación de la ruta 193 en el tramo Capilla del Señor – Zárate.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley 8.657] Declara de utilidad pública y sujeto a expropiación todos los bienes convenientes para la ejecución de las obras de la Red Caminera provincial.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.281] Expropiación de dos inmuebles afectados por la obra “Emplazamiento puentes sobre Arroyo Feliciano”, Paso Picada de Berón, Departamento La Paz.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.787] Incorpora la Ejido Municipal de San Carlos de Bariloche, superficie de 1920 hectáreas aledañas al Cerro Catedral.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.721] Desvío Arijón (Dpto. San Gerónimo) Declárese de utilidad pública y sujeto a expropiación una fracción de terreno autorizando a la Comuna a promover la acción expropiatoria para la apertura de calle.</p>
10. PRESUPUESTARIO	Ley que asigna los recursos públicos para el desarrollo de la actividad financiera de la provincia. Constituye la previsión de los gastos e ingresos a gestionar durante un período de tiempo determinado, que en el	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 12.062] Estableciendo el Presupuesto General de Gastos y cálculo de recursos de la Administración General de la Provincia para el ejercicio 1998.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8.517] Ley de Presupuesto General para la Administración Provincial correspondiente al año 1996.</p>

	caso de las legislaturas subnacionales de estudio coincide con el año natural. La iniciativa de estas leyes es prerrogativa del Ejecutivo.	<p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley N.º 9.233] Se establece el Presupuesto de 1999.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 3.836] Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Provincial para el Ejercicio Fiscal 2004.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley N.º 11.722] Presupuesto de la Administración Provincial Año 1999: Fíjase en la suma de \$.3.232.816.186 (Tres mil doscientos treinta dos millones, ochocientos dieciséis mil ciento ochenta y seis pesos).</p>
11. OTROS	Es aquella legislación que no corresponde a ninguna de las anteriores categorías mencionadas.	<p>Legislatura de la Provincia de Buenos Aires: [Ley N.º 12.046] Modificando Artículo 1 del Decreto-Ley 7366/1968 – Permuta de fracción de terreno ocupada por la Escuela 45 de Veinticinco de Mayo.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Córdoba: [Ley Nº. 8.776] Modifica el cargo impuesto en el artículo de la ley 7.881 respecto de una fracción de terreno fiscal en Altos de Chipion.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Entre Ríos: [Ley Nº 9.418] Donación de distintos elementos a distintas instituciones.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Río Negro: [Ley N.º 4.070] Transfiere propiedad a la Cámara de Productores del Valle Inferior.</p> <p>Legislatura de la Provincia de Santa Fe: [Ley 12.666] Prorroga por el término de dos años el uso temporal de Inmueble de Empresa DIC S.A.</p>

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 3

Tabla 3: % de legisladores del partido del Ejecutivo, % de legisladores del oficialismo y % de legisladores de la oposición en cada Legislatura provincial (1995-2007)

Gobernador	Partido/s	% legisladores partido del Ejecutivo en la Cámara Baja (elección)	% legisladores partido/s del gobierno en la Cámara Baja (coalición)	% legisladores de la oposición en la Cámara Baja	% legisladores partido del Ejecutivo en la Cámara Alta (elección)	% legisladores partido/s del gobierno en la Cámara Alta (Coalición)	% legisladores de la oposición en la Cámara Alta	% legisladores del partido/s de gobierno (MEDIA)	% legisladores de la oposición (MEDIA)
Buenos Aires									
Duhalde 1995 – 1997	PJ	52,17%	52,17%	47,83%	65,21%	65,21%	34,79%	58,69%	41,31%
Duhalde 1997 – 1999	PJ	43,48%	43,48%	56,52%	43,48%	43,48%	56,52%	43,48%	56,52%
Ruckauf 1999 – 2001	PJ	43,47%	52,17%	47,83%	43,47%	52,17%	47,83%	52,17%	47,83%
Ruckauf* 2001 – 2003	PJ	58,7%	58,7%	41,3%	69,5%	69,5%	30,5%	64,1%	35,9%
Solá 2003 – 2005	PJ	60,87%	60,87%	39,13%	82,6%	82,6%	17,4%	71,73%	28,27%
Solá 2005 – 2007	PJ	56,52%	56,52%	43,48%	65,22%	65,22%	34,78%	60,87%	39,13%
Córdoba¹									
Mestre 1995 – 1997	UCR	54,54%	54,54%	45,46%	54,29%	54,29%	45,71%	54,41%	45,59%
Mestre 1997 – 1999	UCR	54,54%	54,54%	45,46%	65,62%	65,62%	34,38%	60,08%	39,92%
De la Sota 1999 – 2001	UPC	54,54%	54,54%	45,46%	65,62%	65,62%	34,38%	60,08%	39,92%
De la Sota 2001 – 2003	UPC	60%	60%	40%	-	-	-	60%	40%
De la Sota 2003 – 2007	UPC	57,14%	57,14%	42,86%	-	-	-	57,14%	42,86%
Entre Ríos									
Busti 1995 – 1999	PJ	53,57%	53,57%	46,43%	43,75%	43,75%	56,25%	48,66%	51,34%
Montiel 1999 – 2003	UCR	53,57%	53,57%	46,43%	68,75%	68,75%	31,25%	61,16%	38,84%
Busti 2003 – 2007	PJ	53,57%	53,57%	46,43%	82,35%	82,35%	17,65%	67,96%	32,04%
Río Negro									
Verani 1995 – 1999	UCR	45,53%	51,16%	48,84%	-	-	-	51,16%	48,84%
Verani 1999 – 2003	UCR	47,62%	58,14%	41,86%	-	-	-	58,14%	41,86%
Saiz 2003 – 2007	UCR	32,71%	55,81%	44,19%	-	-	.	55,81%	44,19%
Santa Fe									
Obeid 1995 – 1999	PJ	56%	56%	44%	68,42%	68,42%	31,58%	62,21%	37,79%
Reutemann 1999–2003	PJ	56%	56%	44%	78,95%	78,95%	21,05%	67,48%	32,52%
Obeid 2003 – 2007	PJ	56%	56%	44%	78,95%	78,95%	21,05%	67,48%	32,52%

Fuente: Elaboración propia según composición de las Cámaras.

*Ruckauf deja el cargo en el año 2002 y lo sucede en el cargo Felipe Solá.

1 Para el caso de Córdoba cuando la legislatura era bicameral la renovación de las cámaras se ha realizado en años distintos: Las elecciones para diputados fueron en 1995 y 1999 y las de senadores se realizaron en 1995 y 1997. A partir del año 2001 se calcula la media del % obtenido para diputados por distrito único y por departamentos tras la reforma constitucional realizada ese mismo año.

ANEXO 4

Tabla 4: Sistema Electoral de cada uno de los casos de estudio.

PROVINCIA	SISTEMA ELECTORAL
Buenos Aires	<p>Cámara de Diputados: 92 diputados elegidos por Representación Proporcional: cociente electoral a los restos más numerosos, por sección electoral. El territorio se divide en 8 secciones electorales.</p> <p>Cámara de Senadores: 46 senadores elegidos por Representación Proporcional: cociente electoral a los restos más numerosos, por sección electoral. El territorio se divide en 8 secciones electorales.</p>
Córdoba	<p><u>Representación mixta:</u> Total de 70 miembros. 26 legisladores son elegidos directamente por el pueblo, a pluralidad de sufragios y a razón de 1 por departamento, considerando a éstos como distrito único, y los 44 legisladores restantes son elegidos por Representación Proporcional, tomando a la Provincia como distrito único.</p>
Entre Ríos	<p>Cámara de Diputados: 28 diputados elegidos en distrito único por Representación proporcional. A la mayoría se le garantiza la primera pluralidad.</p> <p>Cámara de Senadores: 16 senadores (1 por Departamento) elegidos a simple pluralidad de sufragios.</p>
Río Negro	<p><u>Representación mixta:</u> Total de 43 miembros. 19 elegidos por Representación Proporcional (según total poblacional) en distrito único y con un umbral del 5%. 24 miembros elegidos por Representación Proporcional (según cada región) elegidos 3 por cada una de las 8 regiones.</p>
Santa Fe	<p>Cámara de Diputados: 50 diputados. 28 corresponden a la primera mayoría, los 22 restantes por Representación Proporcional en distrito único.</p> <p>Cámara de Senadores: 19 senadores elegidos 1 por Departamento a simple pluralidad de votos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Constituciones Provinciales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrucio, Fernando (1998a): *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Abrucio, Fernando (1998b): O Ultrapresidencialismo Estadual. En: Andrade, R. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, pp.87-116.
- Abrucio, Fernando (2001): “A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro”, en, Hofmeister, Wilhelm y Brasiliense Carneiro, José (Org.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*, pp. 95-105. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, Série Debates, Vol. 1, N°. 22.
- Acosta, M. Elena (2005) *La segunda legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: resultados electorales y construcción institucional*. Trabajo presentado para su discusión en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la SAAP, Córdoba, Argentina.
- Adler, Scott y Wikerson, John (2005): “The Scope and Urgency of Legislation: Reconsidering Bill Success in the House of Representatives” paper prepared for delivery at the 2005 annual meetings of the American Political Science Association. September, Washington D.C.
- Agor, W (Ed.) (1971): *Latin American Legislatures: their role and influence*, Praeger, N.Y.
- Ajenjo Fresno, Natalia (2004): “El papel y función de los Parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados” en *América Latina Hoy*, N° 38, pp. 125-139.
- Albala, Adrián y Parra, Esther (2011) *¿Nuevos actores, nuevas prácticas? Los casos de reordenamiento de los bipartidismos en Argentina, Colombia y Uruguay, desde los años 80*. WP 299, Barcelona: ICPS
- Alcántara Sáez, Manuel (2004): *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Instituto de Ciències Politiques i Socials.
- Alcántara Sáez, Manuel; García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco (2005): *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Aldrich, John (1995) *Why Parties? The origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Aldrich, John y Battista, James (2002): “Conditional Party Government in the States” en *American Journal of Political Science*, 46 (1), pp. 164-172.
- Alemán, Eduardo (2009): “Institutions, Political Conflict and the Cohesion of Policy Networks in the Chilean Congress, 1961-2006”. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 41, Issue 3, pp. 467-491.
- Alemán, Eduardo and Ernesto Calvo (2010): “Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President,” *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 511-534.
- Alemán, Eduardo and Ernesto Calvo (2013): “Explaining Policy Ties: A Network Analysis of Bill Initiation Data” *Political Studies*, 61(2), pp. 356-377.
- Alemán, Eduardo y Calvo, Ernesto (2007): “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina” En Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas con Adam Stubits (Eds). *The Study of New Democracies in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, Eduardo y Patricio Navia (2009): "Legislative Success in Strong presidential Systems: Institutional Influences and the Fate of Government Bills in Chile". *The Journal of Legislative Studies* 15 (4): pp. 401-419.

- Alemán, Eduardo, Ernesto Calvo, Mark P. Jones, and Noah Kaplan (2009): "Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points," *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), pp. 87-116.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963): *The civic culture, political attitudes and democracy in five nations. An analytic study*. Boston: Little Brown.
- Altman, David y Castiglioni, Rossana (2010): "Gabinetes ministeriales y reformas estructurales en América Latina, 1985-2000". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 18 (1), pp. 15-39.
- Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal (1999) "Más allá de la poliarquía: Una aproximación a la calidad de las democracias" *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 11, Montevideo, pp. 83-105.
- Altman, David y Pérez Liñán, Aníbal (2001): "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in 18 Latin American Countries". Forthcoming in *Democratization*, June 1, pp. 7:15.
- Ames, Barry (2001): *The deadlock of democracy in Brasil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Amorin Neto, Octavio y Santos, Fabiano (2003): "O segredo Ineficiente Revisto: O que propoem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros" en *Dados Revista de Ciencias Sociais*, Vol. 46, nº 4, pp. 661-698.
- Anastasia, Fátima (2003): "Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais". En Santos, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, pp. 23-84.
- Andrade, Regis de Castro. (1998): Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembleia Legislativa de São Paulo. En: Andrade, R. (Org.). *Processo de Governo no Município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp, pp.15-40.
- Araujo, María y Oliveros, Virginia (2008) La legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el nuevo marco institucional (1997-2000) *Revista SAAP*, Vol. 3, Nº2, pp. 353-396.
- Arias, César (2005) "Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina". *Revista Perspectiva*, Nº 6, pp. 34-37.
- Aziz, Alberto (2002): "Gobiernos divididos: entre la reforma y la polarización", en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (Coord.) *Gobernar sin mayoría*, México 1867-1997, México, CIDE/Taurus, pp. 295-318.
- Barrett, Andrew y Eshbaugh-Soha, Matthew (2007): "Presidential Success on the Substance of Legislation", en *Political Research Quarterly*, 60, Nº 1, pp. 100-112.
- Bavastro, Roberto (1993): *Gobierno y oposición en la administración de la ciudad. La producción legislativa del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires entre 1983 y 1985*. Trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, Córdoba.
- Béjar, Luisa (1998): "Democracia y representación parlamentaria en México". *Revista Mexicana de Sociología* Nº 2, pp. 289-206.
- Bertino, M. Paula (2013): *¿Legisladores o representantes? Evidencia sobre la producción legislativa en los bicameralismos de las provincias argentinas*. Paper presentado para su discusión en el Seminario de Investigación. Instituto de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.
- Bertino, M. Paula (2014): *Desenredando el ovillo. Los debates en torno a la definición de la Importancia Legislativa*. Blog con distintos acentos, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.

- Beyme, Klaus Von (1987): "Parliamentary oppositions in Europe", en Eva Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, pp. 31-51.
- Beyme, Klaus Von (2000): *Parliamentary democracy. Democratization, destabilization, reconsolidation, 1789-1999*, London: Macmillan Press Ltd., & IPSA.
- BID (Banco Inter-Americano de Desarrollo) (2006): "The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report", BID: Washington DC.
- Birkland, Thomas A. (2006), "Agenda Setting", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis*, Taylor and Francis, Nueva York.
- Blondel, Jean (1997): "Political opposition in the Contemporary World". En *Government and Opposition*, N°. 32, pp. 462-484.
- Bogdanor, Vernon (ed.) (1991): *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid: Alianza.
- Bonvecchi, Alejandro y Zelaznick, Javier (2009) "When Ayes sound like Nays measuring legislative input on presidential agendas (Argentina 1999-2008) Paper presentado para su discusión en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política, Chile.
- Browne, William (1985): "Multiple Sponsorship and Bill Success in U. S. State Legislatures". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 10, No. 4, pp. 483-488.
- Buquet, Daniel (2003): "El doble voto simultáneo" en *Revista SAAP*, Vol. 1 N° 2, pp. 317-339.
- Caïs, Jordi (2002): *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Calvo, Ernesto (2007): "Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación Argentina" en Emiliozzi, Sergio, Pecheny, Mario y Unzué, Martín (eds.) *La dinámica de la democracia: representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Prometeo: Buenos Aires.
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo (2005): *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, Ernesto y Tow, Andrés (2009): "Cajoneando el debate: El papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso argentino", en *Revista Desarrollo Económico*. IDES, Buenos Aires, vol. 49, N° 195, octubre-diciembre 2009, pp. 451-477.
- Calvo, Ernesto, Szwarcberg, Mariela, Micozzi, Juan Pablo y Labanca, Juan (2001): "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas", en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan Manuel (Comp.) *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Camerlo, Marcelo (2013): "Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino". *América Latina Hoy*, Vol. 64, pp. 119-142.
- Cansino, Cesar (1997): *Gobiernos y partidos en América latina: un estudio comparado*. Centro de Estudio de Política Comparada, México.
- Capo Giol, Jordi (1994): "Oposición y minorías en las legislaturas socialistas". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 66, pp. 91-113.
- Carrizo, Carla y Galván, Cecilia (2006): "Presidencialismo y conflictos políticos en Argentina: sobre la inestabilidad política a nivel nacional y provincial (1983-2006)". *Revista Colección* N° 17, pp. 35-113.

Casar, M. Amparo (2002): "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)" en Morgenstern, Scott y Benito Nacif (eds.) *Legislative Politics in Latin America* Cambridge University Press, pp. 114-144.

Cazzola, Franco (1972): "Consenso e opposizione nel parlamento italiano. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, (II): 1, Bologna: il Mulino, pp. 71-96.

Cervi, Emerson (2009): "Produção legislativa e conexão eleitoral na assembleia legislativa do estado do Paraná". *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 17.

Chasqueti, Daniel (2001): "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" en Jorge Lanzaro (edit.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, pp. 319-359.

Chasqueti, Daniel (2003): "El declive parlamentario del cuarto año", en *Informe de Coyuntura N°4. Entre la Cooperación y el Conflicto*. Instituto de Ciencia Política, Ediciones Trilce: Montevideo, pp. 41-59.

Cheibub, Argelina y Limongi, Fernando (2000) "Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil" *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2, pp. 151-170.

Cheibub, José Antonio; Adam Przeworski, y Sebastián Saiegh (2002): "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas" en *Dados*, vol. 45, n° 2, pp. 187-218.

CIPPEC (2009): *Indicadores de calidad institucional para las provincias argentinas. El caso de la provincia de Buenos Aires*. Documento de trabajo N.º 31.

Clucas, Richard (2007): "Legislative Professionalism and the Power of State House Leaders." *State Politics and Policy Quarterly*. 7-1 (Spring), pp. 1-19.

Clucas, Richard (2009): "The Contract with America and Conditional Party Government in State Legislatures" *Political Research Quarterly* 62-2 (June), pp. 317-328.

Cobb, Roger y Charles Elder (1984), "Formación de la agenda", en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México.

Coppedge, Michael (1998): "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems" en *Party Politics*, n° 4, pp. 547-568.

Cotta, Maurizio (1985): "Parlamento", en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*, Tomo II, México D.F., Siglo XXI Editores.

Cotta, Maurizio (1987): "Il sotto-sistema governo-parlamento", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVII, N° 2, pp. 241-83.

Cox, Gary (2006): "Legislative productivity in the 93rd-105th Congresses" Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Marriot, Loews Philadelphia, and the Pennsylvania Convention Center, Philadelphia.

Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (2003): *Legislative Leviathan Revisited*, Department of Political Science, UC San Diego.

Cox, Gary y McCubbins, Matthew (1993): *Legislative Leviathan*. University of California Press.

Cox, Gary y Scott Morgenstern (2001): "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents" en *Comparative Politics*, vol. 33, n°2, pp.171-190.

- Dahl, Robert (1986): "Federalism and the Democratic Process", en *Democracy, Liberty and Equality*, Oslo, Norwegian University Press, pp. 114-126.
- Dahl, Robert (1989): *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, Robert A. (ed) (1966): *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Dalla Via, Aberto (2010) *La competencia política en el federalismo argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Deheza, Grace Ivana (1998): "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (eds.) *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Nueva Sociedad, pp.151-169.
- Delgado – Guembes, César (1992): *¿Qué parlamento queremos?* Lima: Cultural Cuzco
- Della Porta, Donatella (2008): "Comparative analysis: case orients versus variable-oriented research". In Della Porta, D y M. Keating (Eds.): *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Di Palma, Giuseppe (1976): "Institutional rules and legislative outcomes in the italian parliament" en *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, n° 2, pp. 147-149.
- Diamond, Larry (1991): "Ripe for diffusion: International and domestic factors in the global trend toward democracy". Artículo presentado en la reunion anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Vancouver.
- Duverger, Maurice. (1979 [1951]): *Los Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Falletti, Tulia (2001): "Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias no queridas de la descentralización del gasto en un país federal", en Calvo, Ernesto y Abal Medina, Juan (eds.) *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Buenos Aires: EUDEBA, pp. 205-230.
- Fiorina, Morris (1992): *Divided Government*. New York: Allyn & Bacon.
- Fowler, James (2006): "Connecting the Congress: A Study of Legislative Cosponsorship Networks." En *Political Analysis* 14, N° 4, pp. 456–487.
- Fowler, James (2006b): "Legislative cosponsorship networks in the US House and Senate. *Social Networks* Vol. 28, N° 4, pp. 454-465.
- Francis, Wayne (1989): *The Legislative Committee Game: A Comparative Analysis of Fifty States*. Columbus: Ohio State University Press.
- García Diez, Fátima y Martínez Barahona, Elena (2001): *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?* Paper preparado para su discusión en el Congreso de LASA, Washington DC.
- García Montero, Mercedes (2007): "La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos" *Lateinamerika Analysen*. Hamburg: ILAS.
- García Montero, Mercedes (2008): *Instituciones y actividad legislativa en América Latina* en Documentos CIDOB América Latina. Barcelona: Fundación CIDOB. pp. 1-111. ISSN: 1697-7688.
- García Montero, Mercedes (2010): *Presidentes y Parlamentos ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

García Montero, Mercedes y Rodríguez, Cecilia (2009): "Presidencialismo y estancamiento legislativo". En Anastasia, Fátima (et al) 2009. *Elites parlamentares na América Latina*. Brasil: Argymentvm.

García Prince, Evangelina (2010), *Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*, División de Asuntos de Género, ONU-CEPAL, Santiago de Chile.

Giraudy, Agustina (2011): "La política territorial de la democracia subnacional" em *Journal of Democracy* en Español, Vol. 3, Julio de 2011.

González, Luis (1999): "Introducción: Los partidos Establecidos y sus Desafiantes". En González, Luis, Monestier, Felipe, Queirolo, Rosario, y Sotelo, Mariana (eds.) *Los partidos Políticos Uruguayos en Tiempos de Cambio*, Montevideo: UCUDAL. FCU, pp. 9-18.

Goretti, Matteo y Ana María Mustapic (1993): *El Congreso de la transición democrática (1983-1989)*, Documento de trabajo N° 121, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Graça, Luis y Ribeiro de Souza (2011) Classificação da produção legislativa: notas metodológicas. Paper presentado para su discusión en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP, Córdoba, Argentina.

Grohmann, Gustavo (2001): "O Processo Legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998". En Santos, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, pp.113-161.

Haime, Agustina (2012): "Los patrones de interacción entre el poder Ejecutivo y el poder legislativo en la ciudad Autónoma de Buenos Aires (1997-2009). Un estudio acerca del impacto de la fragmentación partidaria en la legislatura sobre el poder de agenda del jefe de gobierno" en *Revista POSTdata* Vol. 17, N° 2, pp. 87-137.

Hanneman, Robert (2005): *Introducción a los Métodos de Redes Sociales*. Departamento de Sociología de la Universidad de California. Riverside.

Hartlyn, Jonathan (1998): "Political Continuities, Missed Opportunities, and Institutional Rigidities: Another Look at Democratic Transitions in Latin America," en Mainwaring, Scott y Arturo Valenzuela (eds.), *Politics, Society, and Democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press.

Hicks, William y Smith, Daniel (2008): "Do Parties Matter? Explaining Legislative Productivity in the American States", paper prepared for delivery at *The State of the Parties: 2008 & Beyond* Conference, The Bliss Institute, University of Akron, Ohio.

Horowitz, Donald L. (1990): "Comparing democratic systems" en *Journal of Democracy*, vol. 1, n° 4, pp. 73-79.

Howell, William; Adler, Scott; Cameron, Charles y Riemann, Charles (2000): "Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 285-312.

Huntington, Samuel (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

Ieraci, Giuseppe (2000): "Governo e opposizione nell'arena parlamentari. Uno schema concettuale per lo studio della capacità del governo nelle democrazie parlamentari", *Quaderni di Scienza Politica*, (VII): 2, agosto, Milano: Giuffrè Editore, pp. 165-208.

Ionescu, Ghita y Madariaga, Isabel de (1968): *Opposition: past and present of a political institution*. Londres: Watts.

- Jenkins, Shannon (2008): "Party Influences on Roll Call Voting: A View from the U.S. States." *State Politics and Policy Quarterly* 8-3 (Summer). pp. 239-262.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006): *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Porrúa.
- Jiménez Badillo, Margarita y Solano Ramírez, Gabino (2013): *Desempeño institucional del Congreso de Guerrero (2002-2012)*. Paper presentado en el VII Congreso CEISAL, Oporto.
- Jones, Mark P. (1995): *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Katz, Richard (1986): "Party Governments: A rationalistic conception", en Castels, Francis y Wildenman, Rudolf (Eds.): *The future of party government. Visions and realities of party government. Vol. 1*. Walter De Gruyter- European University Institute Series, Berlin, pp. 31-71.
- Katz, Richard y Crotty, William (2006): *Handbook of party politics*. SAGE: London.
- Kiewiet, Roderick y McCubbins, Matthew (1991): *The Logic of Delegation*. Chicago: Chicago University Press.
- Kirchheimer, Otto (1957): "El declive de la oposición", *Debats*, 23, Valencia: Institució Alfons el Magnànim, pp. 104-115.
- Kirchheimer, Otto (1966): "Germany: The vanishing opposition", en Robert A. Dahl (ed.), *Political oppositions in western democracies*, New Haven: YUP, pp. 237-59.
- Kirkland, Justin (2011): The Relational Determinants of Legislative Outcomes: Strong and Weak Ties Between Legislators. *The Journal of Politics*. Vol. 73, N° 3, pp. 887-898.
- Knoke, D. y Kuklinski, J. (1982): *Network analysis*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979): "Effective number of parties: A measure with application to Western Europe" en *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.
- Lanzaro, Jorge et al (2000): *Estudio de la producción legislativa 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Lanzaro, Jorge et al (2000): *Estudio de la producción legislativa 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política.
- Lapinski, John (2008): "Policy Substance and Performance in American Lawmaking, 1877-1994". *American Journal of Political Science*, Vol. 52, N° 2, pp. 235-251.
- Leiras, Marcelo (2013) "Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales." En Acuña, Carlos (Comp.) *Instituciones y política en Argentina*. Siglo XXI, Fundación OSDE: Buenos Aires.
- Lemos (2001): "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista" *Revista Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 44, N° 3, pp.561-605.
- Lijphart, Arend (1969): "Consociational democracy", *World Politics*, Vol. 21: N° 2, Princeton: Princeton University Press, pp. 207-225.
- Lijphart, Arend (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arend (1997) "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.) *La crisis del Presidencialismo*, vol 1. Madrid: Alianza Universidad.

- Lijphart, Arend (2000): *Modelos de democracia*, Barcelona: Ariel.
- Linares, Sebastián (2011): “Treinta años del debate parlamentarismo-presidencialismo: un balance de las evidencias” *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 27, Octubre 2011, pp. 9-44.
- Linz, Juan (1987): *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, Juan José (1994): “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?” en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.) *The failure of Presidential Democracy*. The John Hopkins University Press.
- Linz, Juan José y Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Linz, Juan José y Arturo Valenzuela (eds.) (1994): *The failure of Presidential Democracy*. The John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour (1960). *Political man: The social bases of politics*. Garden City: Doubleday.
- Loaeza, Soledad (1996): *Oposición y Democracia*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática N° 11, Instituto Federal Electoral.
- López Lara, Álvaro (2007): “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México”. En Espinoza, Ricardo y Weldon, Jeffrey. (Coord.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, UAM-Iztapalapa/ Universidad de Colima, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 473-506.
- López Rosas, Moisés (2001): “Gobiernos divididos horizontales en México”, *Sociología*, enero-agosto, pp. 201-232.
- López, Santiago (2005): “Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones”. *Revista de Ciencia Política*, Chile, Vol. 25, N° 2, pp. 37 – 64.
- Lowi, Theodore (1964): “American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory” en *World Politics*, vol. 16, pp. 677-715.
- Lujambio, Alonso (1997): “Gobiernos divididos en 11 estados de la Federación mexicana, 1989-1997”, en *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Lujambio, Alonso (2001), “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro, Jorge *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 251-280.
- Magar, Erik y Moraes, Juan (2009): “Coalición y resultados: aprobación y duración del trámite parlamentario en Uruguay (1985-2000)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17 N.º 1, Montevideo, pp. 39-70.
- Mainwaring y Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: New York
- Mainwaring y Shugart (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press: New York
- Mainwaring, Scott (1993): “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination” en *Comparative Political Studies*, vol. 26, n° 2, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (eds.) (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

- Malamud, Andrés (1999): "La UCR y el PJ en la legislatura bonaerense ¿Aliados o Adversarios?" *Revista de Ciencias Sociales*, N° 10, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.
- Marenghi, Patricia (2009): *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca.
- Martínez, Antonia (1995): "Las estrategias en los cambios de régimen: la oposición política" en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael (Eds.) *Los límites de la consolidación democrática en América latina*. Universidad de Salamanca, Salamanca. pp. 140-141.
- Martorano, Nancy (2004): "Cohesion or Reciprocity?: Majority Party Strength and Minority Party Procedural Rights in the Legislative Process," *State Politics and Policy Quarterly*, spring.
- Mayhew, David (1991): *Divided We Govern*. New Haven. Yale University Press.
- McCubbins, Matthew (1985): "The legislative design of regulatory Structure" en *American Journal of Political Science*, Vol. 29, N° 4, pp. 721-748.
- Mejía, Andrés (2000): "Weak Coalitions and Policy Making in the Ecuatorian Congress (1979-1996)" paper prepared for meeting of the Latina American Studies Association, Miami 16, 17 march.
- Michels, Robert (1979 [1911]): *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Amorrortu editores: Buenos Aires.
- Molina, José Luis (2001): *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Barcelona: Bellaterra.
- Molinas, José; Pérez Liñán, Aníbal y Saiegh, Sebastián (2004): "Political Institutions, Policymaking Proceses, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003" en *Revista Chilena de Ciencia Política*, vol. 24, n° 2, pp. 67-93.
- Molinelli, Guillermo (1991): *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y realidades*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales.
- Molinelli, Guillermo (1996) "Las relaciones Presidente-Congreso en Argentina '83-'95", en *POSTData*, N°2, noviembre.
- Molinelli, Guillermo, Valeria Palanza y Gisela Sin (1999) *Congreso, presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Montero, José, Gunther, Richard y Linz, Juan (Eds.)(2007): *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Fundación Alfonso Martín – Editorial Trotta: Madrid.
- Moraes, Juan Andrés (2001): "Contextos y estrategias de las Reformas Institucionales en la Seguridad Social, la Educación y la Salud en Uruguay". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 12, pp. 97 – 122.
- Morgenstern, Scott (2002): "Explaining Legislative Politics in Latin America", in Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (2002): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (2002): *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Morgenstern, Scott, Negri, Juan y Pérez Liñán, Aníbal (2009): "La oposición parlamentaria en regímenes presidenciales. El caso latinoamericano", en Béjar, Luisa (comp.) *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* México: Porrúa.
- Mújica, José (2004): *La oposición política en la España democrática*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

- Mustapic, Ana (2000) "Oficialistas y Diputados": Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina" *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, pp. 571-595.
- Mustapic, Ana María (2002): "Argentina: la crisis de representación y los partidos políticos", en *Revista América Latina Hoy*. Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 32.
- Mustapic, Ana y Goretti, Matteo (1992): "Gobierno y Oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 126, pp. 251-269.
- Navarro, Karlos (2004): *¿A quienes representan y para quienes legislan los diputados? Crisis de representatividad en la Asamblea Nacional*. Managua: Foro Democrático.
- Negretto, Gabriel (2001): "Procesos constituyentes y distribución de poder: la reforma del presidencialismo en Argentina". *Revista Política y Gobierno*, Vol. 8, N° 1, pp. 117-166.
- Negretto, Gabriel (2003): "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, N° 1, pp. 41-76.
- Nohlen, Dieter (1991a): "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, n° 74. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 43-54.
- Nohlen, Dieter (1991b): "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina" en Dieter Nohlen y Mario Fernández (edits.) *Presidencialismo vs. Parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 51-70.
- Nohlen, Dieter (1998): *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica
- Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (comp.) (1991): *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina. Contribuciones a un debate conceptual y comparativo*. Nueva Sociedad: Caracas.
- Novaro, Marcos (2001): "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)" en Lanzaro, Jorge: *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO
- Núñez Miñana, H. (1972): "Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: resultados preliminares". En Porto, Alberto (ed.): *Finanzas Públicas y Economía Espacial*. Universidad Nacional de La Plata.
- Oberschall, Anthony (2000): "Social movements and the transition to democracy", *Democratization*, Vol. 7, N° 3 (Otoño) pp. 25-45.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1994): *Transiciones desde un gobierno autoritario. (4) Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona: Paidós.
- Ollier, M. Matilde (2010): *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Ostrogorski, Moisei (1922): *Democracy and the organization of political parties*. The Macmillan Company: New York.
- Paniagua Soto, Juan Luis (1986): "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *Revista de la Facultad de Derecho*, 10 (Monográfico, *Derecho Parlamentario*), Madrid, Ediciones de la Facultad de Derecho de Universidad Complutense.
- Paniagua, Juan Luis y Ramiro, Luis (2003): "Pactos, coaliciones y resultados electorales: los efectos de la alianza entre el PSOE y Nueva Izquierda en las elecciones municipales de 1999". *Política y Sociedad*, Vol. 40 Núm. 2, pp. 217-229.

- Parra, Esther (2010): *Dinámicas de cooperación política en sistemas presidenciales de América Latina 2004-2009*. WP N° 288, ICPS: Barcelona.
- Pasquino, Gianfranco (1998): *La oposición*. Madrid: Alianza.
- Pérez Liñán, Aníbal (2001): “Crisis presidenciales: gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9, pp. 281- 298.
- Pérez Liñán, Aníbal (2007): *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press, New York.
- Pérez Liñán, Aníbal (2009): *El método comparativo y el análisis de configuraciones causales*. Departamento de Ciencia Política, Universidad de Pittsburg.
- Pizzorno, Alessandro (1997): “Opposition in Italy”, *Government and Opposition*, (32): 4, London: Government and Opposition Ltd & London School of Economics and Political Science, pp. 647-656.
- Polsby, Nelson (1963): *Community Power and Political Theory*. New Haven: Yale University Press.
- Polsby, Nelson (1968): "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *American Political Science Review* 62 (1), pp. 144-168.
- Porto, Alberto (Dir.) (2004): *Disparidades regionales y Federalismo Fiscal*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de La Plata.
- Pose, Hernán (2009): “El derrotero radical en 25 años de gobierno provincial: la territorialización del partido en Río Negro (1983-2008)”. *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, Año XI.
- Powell, G. Bingham, Jr. (2000): *Elections as instruments of democracy*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Pulzer, Peter (1987): “¿Is there Life after Dahl?”, en Kolinsky (comp.), *Opposition in Western Europe*, Croom Helm, Londres, pp. 10-30.
- Requena Santos, Félix (1989): “El concepto de red social”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Vol. 48, pp. 137-152.
- Ricci, Paolo (2003): “O Conteúdo da Produção Legislativa Brasileira: Leis Nacionais ou Políticas Paroquiais?” *Revista Dados*, Rio de Janeiro, Vol. 46, N° 4, pp. 699-734.
- Rihoux, B. y De Meur, G. (2009): “Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis”. En Rihoux y Ragin, *Configurational Compatives Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications.
- Rodríguez, Emilio (2004): *Actual estrategia organizativa del partido justicialista de Venado Tuerto*. Tesis de maestría. Universidad Internacional de Andalucía.
- Rogers, James (2005): “The Impact of Divided Government on Legislative Production” *Public Choice* Vol. 123, pp. 217-233.
- Ruela, Adriana (2010): Competitividad da oposição parlamentar na assembleia Legislativa do estado do Paraná (1999 -2003) Tesis de Maestría en Sociología, Universidad Federal de Paraná, Curitiba.
- Ruíz Rodríguez, Leticia (2006): “Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina” *Revista Española de Ciencia Política*, N° 14, pp. 87-114.

- Ruíz Rodríguez, Leticia y García Montero, Mercedes (2003): "Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas" *Revista Española de Ciencia Política*, N° 8, pp. 71-102.
- Russo, Juan (1990): "Tipos de oposición y consolidación democrática: Argentina y Brasil", *Papers. Revista de Sociologia*, 35, Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 61-93.
- Russo, Juan (1995): "Consolidación democrática y oposición en la Argentina" en *Ágora*, n° 3, Buenos Aires.
- Saiegh, Sebastián (2004): "Agenda-Setting Under Uncertainty: The Case of Chief Executives Legislative Defeats" paper prepared for delivery at the Political Economy Workshop, Princeton University.
- Saiegh, Sebastián (2005): "The role of legislatures in the policymaking process". Artículo preparado para el Banco Inter-Americano del Desarrollo. Workshop on "State Reform, Public Policy, and Policymaking Processes" Washington DC.
- Salisbury, R (1968): "The analysis of Public Policy: a search of Theories and Roles" en Ranney, A. *Political and Public Policy*, Chicago.
- Samuels, David (2001): "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior". Forthcoming en *Comparative Political Studies*.
- Samuels, David (2002): "Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil" en Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (Edit.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, pp 315-340.
- Sartori, Giovanni (1987): *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, Giovanni. (1966): "Opposition and Control: Problems and Prospects", en *Government and Opposition*, Vol.1, N° 4, pp. 551-581.
- Serrafero, Mario (1998) "Presidencialismo y parlamentarismo: un debate abierto", en la *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, vol. 60, nro. 2, pp. 165-186.
- Serrafero, Mario (1999) "Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?" *Revista Araucaria*, Año 1, N° 2.
- Shugart, Mathew y Carey, John (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press: New York.
- Shugart, Mathew y Carey, John (1992) *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press: New York.
- Smith, Gordon (1987): "Party and protest: the two faces of opposition in Western Europe", en Eva Kolinsky (ed.): *Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm Ltd., pp. 52-76.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach (1993): "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism" en *World Politics*, n° 46, pp. 1-22.
- Strom, Kaare (1990): *Minority Governments and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press
- Tam Chao, Wendy y Fowler, James (2010): "Legislative Success in a Small World: Social Network Analysis and the Dynamics of Congressional Legislation". En *The Journal of Politics*, Vol. 72, N°. 1, pp. 124-135.
- Tarouco, Gabriela (2012): "Partidos de oposição nos estados: o ambiente da competição na arena eleitoral". Caderno CRH, Salvador, V. 25, N° 66, pp. 573-585.

Taylor, Michele y Diaz, Christopher (1999): “Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduras Congress” En *Comparative Political Studies*, vol. 32, n°5, pp. 589–625.

Tomio, Fabricio (2005): *Instituições Políticas, Relações Executivo/Legislativo e Processo Decisório Estadual: iniciativas e decisões legislativas no Estado de Santa Catarina*. Florianópolis

Tsebelis, George (1995): “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, n° 3, pp. 289-325.

Ugalde, Luis (2003): “Desempeño legislativo en México” en Béjar, Luisa y Mirón, Rosa. *El congreso mexicano después de la alternancia*, México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República – Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.

Vaca, Josefina y Cao, Horacio (2013): “Argentina, un país con asimetrías territoriales” en *Más poder Local*, N° 16, Mayo 2013.

Valenzuela, Arturo (1998): “La política de partidos y la crisis del Presidencialismo en Chile: una propuesta para una reforma parlamentaria de gobierno” en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *La crisis del presidencialismo*, Vol. 2. Alianza: Madrid.

Vargas, Jean-Paul y Petri, Dennis (2008): *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, REDGOB, AECID y Fundación DEMUCA.

Walker, Jack (1977): “Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection”. *British Journal of Political Science*, Vol. 7, No. 4, pp. 423-445.

Wasserman, Stanley y Faust, Katherine (1994): *Social Network Analysis*. Cambridge: University Press.

Weber, Max (1964): *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica: México.

Wilson, James (1973): *Political Organizations*. New York: Basic Books.

Wright, Gerald (2007): “Do Term Limits Affect Legislative Roll Call Voting? Representation, Polarization, and Participation” *State Politics and Policy Quarterly* 7-3 (Fall). pp. 256-280

Fuentes legales y abreviaturas utilizadas

República Argentina

Constitución Nacional – Sancionada en 1853 con la reforma de 1994 (CN)

La ley Orgánica de Partidos Políticos (Ley 23.298)

Provincia de Buenos Aires

Constitución de la Provincia de Buenos Aires – Sancionada en 1994 con sus posteriores reformas (CPBA)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (RIHCDBA)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires (RIHCSBA)

Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires (Ley 5.109/1993)

Provincia de Córdoba

Constitución de la Provincia de Córdoba (CPC)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Córdoba (RIHCDC)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Córdoba (RIHCSC)

Reglamento Interno de la Legislatura de la provincia de Córdoba – sancionado en 2001 (RILC)

Ley Electoral de la Provincia de Córdoba (Ley 9.571)

Provincia de Entre Ríos

Constitución de la Provincia de Entre Ríos (CPER)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos (RIHCDER)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Entre Ríos (RIHCSEER)

Ley Electoral de la Provincia de Entre Ríos (Ley 2.988/1934)

Provincia de Río Negro

Constitución de la Provincia de Río Negro (CPRN)

Reglamento Interno de la Legislatura de Río Negro (RILRN)

Ley Electoral de la Provincia de Río Negro (Ley 2.431/91)

Provincia de Santa Fe

Constitución de la Provincia de Santa Fe (CPSF)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe (RIHCDSF)

Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe (RIHCSSF)

Ley Electoral de la Provincia de Santa Fe (Ley 4.990)

Otras fuentes

Ministerio del Interior de la República Argentina

<http://www.mininterior.gov.ar>

Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

<http://www.hcdiputados-ba.gov.ar>

Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires

<http://www.senado-ba.gov.ar>

Legislatura de la Provincia de Córdoba

<http://www.legiscba.gob.ar>

Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos

<http://www.hcder.gov.ar>

Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Entre Ríos

<http://www.senadoer.gov.ar>

Legislatura de la Provincia de Río Negro

<http://www.legisrn.gov.ar>

Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe

<http://www.diputadossantafe.gov.ar>

Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe

<http://www.senadosantafe.gov.ar>

Atlas Electoral de Andy Tow

<http://www.andytow.com>

Instituto Nacional de Estadística y Censo

<http://www.indec.mecon.ar/>